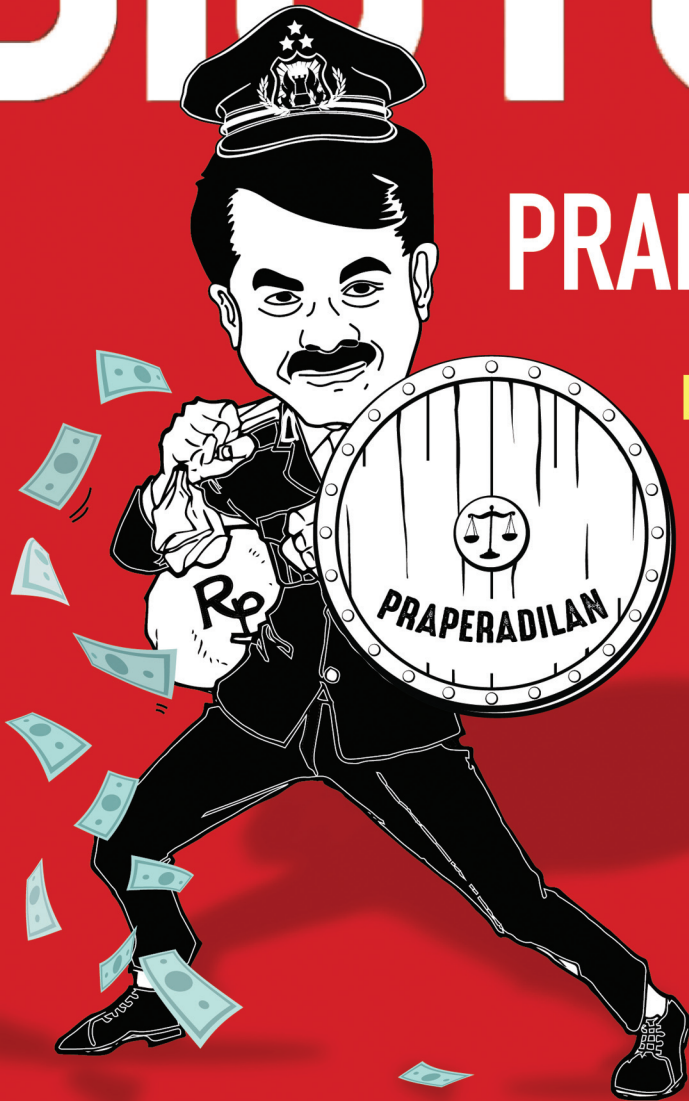


DICTUM

PRAPERADILAN



Luhut M.P Pangaribuan

Ius Constitum vs Ius Constituendum

Miko Ginting

*Ketidakteragaman Penerapan
Pengujian Ketetapan Tersangka
Melalui Praperadilan*

Artikel

M. Tanziel Azazi

Menyoal Rekrutmen Hakim

Penanggung Jawab
Dian Rosita

Daftar Isi

Dewan Redaksi Arsil Ariehta Eleison Sembiring	Editorial	2
Redaksi Pelaksana Alfeus Jebabun	Kajian dan Anotasi Putusan 1 Ius Constitum vs Ius Constituendum: Anotasi Putusan Perkara No. 04/Pid.Prap/2015/PN.Jkt.Sel	3
Desain Sampul Gregorius Eky	Kajian dan Anotasi Putusan 2 Ketidakseragaman Penerapan Pengujian Penetapan Tersangka Melalui Praperadilan Anotasi Atas Putusan No. 18/Pid.Prap/2015/PN.Jkt.SEL	13
Percetakan Bina Karya	Digest Putusan Perlindungan Terhadap Pembeli Beritikad Baik	29
Alamat Redaksi LeIP Puri Imperium Office Plaza, Ground Floor, Unit G1A, Jalan Kuningan Madya Kav 5-6, Kuningan, Jakarta, 12980. Phone (021) 83791616. ISSN: 1412 - 7059	Opini Rekrutmen Hakim	37
	Biodata Anotator dan Penulis	44

LeIP merupakan organisasi non-pemerintah yang sejak awal memposisikan diri mendorong independensi peradilan secara sistematis dan terus menerus melalui kerja-kerja di bidang kajian, pengembangan opini dan edukasi publik serta advokasi.

Dictum diterbitkan sebagai alat kontrol publik atas putusan-putusan pengadilan dan untuk memperkaya perkembangan serta diskursus ilmu hukum secara umum. Redaksi menerima naskah kajian atas putusan pengadilan yang belum pernah diterbitkan media lain. Naskah ditulis di atas kertas A4, 1 spasi, 15 halaman disertai catatan kaki dan daftar pustaka. Naskah dikirim melalui e-mail : office@leip.or.id. Redaksi berwenang mengedit naskah tanpa merubah substansi. Naskah terpilih akan mendapatkan honor dari redaksi.

Editorial

Awal tahun ini, dunia hukum dihebohkan oleh putusan praperadilan Budi Gunawan. Hakim tunggal Pengadilan Negeri Jakarta Selatan (PN Jaksel), Sarpin Rizaldi, mengabulkan sebagian praperadilan Budi Gunawan dan menyatakan penetapan tersangka calon Kapolri (sekarang Wakapolri) itu tidak sah. Sarpin mengabulkan permohonan praperadilan BG mengenai penetapannya sebagai tersangka dan penyidikan yang terkait dengannya dianggap tidak sah dan tidak memiliki dasar hukum.

Putusan tersebut memunculkan pro dan kontra. Pihak yang tidak setuju mengatakan, putusan hakim Sarpin melanggar ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Pasalnya, dia telah melampaui kewenangannya karena memperluas objek praperadilan dengan memasukan penetapan tersangka sebagai objek praperadilan. Sedangkan bagi pihak yang sependapat dengan Sarpin, menganggap putusan tersebut cukup penting dalam perkembangan sistem peradilan pidana di Indonesia. Sebab, putusan tersebut dapat merivitalisasi kembali fungsi praperadilan sebagai suatu mekanisme *check and ballances* kewenangan-kewenangan penegak hukum yang selama ini tidak terlalu optimal.

Perdebatan semakin memanas ketika pengadilan yang sama mengeluarkan putusan yang bertentangan dengan putusan Sarpin. Dalam perkara Suroso Atmomartoyo, hakim tunggal F.Riyadi Sunindyo menyatakan, permohonan Pemohon tentang Penetapan Tersangka dan tentang tidak sahnya penyidikan bukan merupakan kewenangan/Kompetensi Praperadilan.

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) lain lagi. MK mengabulkan sebagian permohonan pengujian undang-undang yang diajukan terpidana kasus bio remediasi Chevron Bachtiar Abdul Fatah. Melalui putusan No. 21/PUU-XII/2014, MK menambah penetapan tersangka, penggeledahan, dan penyitaan termasuk sebagai obyek praperadilan.

Kami tidak bermaksud terlibat dalam perdebatan ini dengan mengambil posisi pada salah satu pihak. Melalui dictum ini, kami mau menyajikan analisis dari berbagai pihak yang menurut kami kompeten dalam membahas praperadilan, untuk memperkaya bahan diskursus.

Dalam edisi ini, Dictum menyajikan dua anotasi putusan, yakni anotasi putusan nomor putusan nomor 04/Pid.Prap/2015/PN.Jkt.Sel., dan Putusan Nomor 18/Pid.Prap/2015/PN.Jkt.Sel. Anotasi terhadap dua putusan tersebut masing-masing dilakukan oleh Luhut M.P. Pangaribuan dan Miko Susanto Ginting.

Dictum juga menyajikan: digest putusan perdata tentang “Pembeli Beritikad Baik” yang ditulis oleh Alfeus Jebabun; opini dari peneliti LeIP, Della Sri Wahyuni, mengulas tentang rekrutmen hakim. Menutup edisi ini, kami memuat Inforial pelaksanaan diskusi tematik tentang jabatan hakim, direportase oleh Peneliti LeIP Alfeus Jebabun.

Akhir kata, kepada pembaca kami mengucapkan selamat membaca.

Dewan Redaksi

Kajian dan Anotasi Putusan 1

Ius Constitum vs Ius Constituendum Anotasi Putusan Perkara No. 04/Pid.Prap/2015/PN.Jkt.Sel

Oleh: Luhut M.P Pangaribuan¹

Pendahuluan

Anotasi ini berangkat dari suatu konstataasi adanya kontrovesi kewenangan lembaga praperadilan. Dalam putusan perkara Nomor 04/Pid.Prap/2015/PN.Jkt.Sel., hakim tunggal Pengadilan Negeri Jakarta Selatan (PN Jaksel), Sarpin Rizaldi (Hakim Sarpin), mengabulkan sebagian permohonan praperadilan Budi Gunawan (“BG”) dan menyatakan penetapan tersangka terhadap calon Kapolri tersebut tidak sah.

Putusan hakim Sarpin memunculkan diskursus dalam masyarakat. Ada yang setuju, ada yang tidak. Pihak yang tidak setuju mengatakan, putusan hakim Sarpin telah melampaui kewenangannya. Soalnya, Hakim Sarpin telah memperluas objek praperadilan dengan memasukan penetapan tersangka sebagai objek praperadilan. Bagi yang sependapat mengatakan, putusan Hakim Sarpin itu benar secara konseptual dan bahkan bersifat futuristik pula.

Kontroversi kasus BG ini semakin tajam ketika pengadilan yang sama mengeluarkan putusan yang bertentangan. Dalam putusan perkara Suroso Atmomartoyo, Hakim FRiyadi Sunindyo menyatakan bahwa penetapan tersangka dan sah tidaknya penyidikan bukan merupakan kewenangan lembaga Praperadilan sebagaimana diatur dalam KUHAP bab X tentang Kewenangan Untuk Mengadili bagian kesatu Praperadilan.

Sebelum memberikan anotasi atas pertimbangan putusan yang menjadi kontrovesi ini, sebagai informasi, Mahkamah Konstitusi (“MK”) sebelumnya dalam putusan No. 21/PUU-XII/2014 telah menambahkan frasa dalam pasal 77 KUHAP. MK memasukan penetapan tersangka, pengeledahan, dan penyitaan dalam kewenangan lembaga praperadilan. Selanjutnya, pertama-tama diuraikan pokok-pokok permohonan, jawaban atas permohonan, pertimbangan hakim dan amar putusan (“kasus posisi”) perkara praperadilan itu sebagaimana diuraikan di bawah ini.

1 Penulis adalah dosen tidak tetap pada Fakultas Hukum UI program sarjana dan pascasarjana *cum* advokat. Penulis menamatkan dan memperoleh gelar ‘SH’ dari Fakultas Hukum UI *guided course* pada tahun 1981. Kemudian melanjutkan studi Pascasarjana di Universitas Nottingham Inggris dan mendapatkan gelar “LL.M” pada tahun 1990. Terakhir melanjutkan studi lagi dan mendapatkan gelar “Dr” dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada bulan Februari tahun 2009.

Kasus Posisi.

Praperadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 77 sampai dengan Pasal 83 KUHAP adalah upaya hukum sebagai sarana kontrol untuk menguji keabsahan penggunaan wewenang oleh penyidik/penuntut umum guna menjamin perlindungan hak asasi manusia, yang telah dituangkan secara tegas dalam *Konsiderans Menimbang huruf a dan c KUHAP*, serta penjelasan umum angka 2 paragraf 6 KUHAP serta dengan sendirinya **menjadi spirit atau ruh atau jiwanya KUHAP**.

Obyek Praperadilan yang diatur dalam Pasal 77 KUHAP maupun “tindakan lain” yang diatur dalam Pasal 95 ayat (1) dan (2) KUHAP merupakan tindakan penyidik/penuntut umum dalam rangka menjalankan wewenangnya tapi tidak boleh dilakukan tanpa alasan hukum agar tidak melanggar harkat martabat kemanusiaan seseorang. Termasuk di dalamnya adalah menentukan atau menetapkan seseorang menjadi tersangka yang menyangkut pelaksanaan wewenang Penyidik maupun Penuntut Umum oleh karena penetapan tersangka tersebut berakibat hukum pada terampasnya hak maupun martabat seorang, nama baik maupun kebebasan seseorang *in casu* Pemohon.

Bahwa tindakan Termohon yang cacat yuridis sebagaimana dimaksud di atas dibuktikan dengan perkara *a-quo* yang diawali dengan tindakan yuridis berupa dibuatnya Laporan Kejadian Tindak Pidana Korupsi Nomor: LK'TPK-04/KPK/01/2015 tanggal 12 Januari 2015, pada hari yang sama diterbitkan Surat Perintah Penyidikan Nomor: Sprin.Dik-03/01/01/2015 tanggal 12 Januari 2015. Kemudian esok harinya pada tanggal 13 Januari 2015 sekitar pukul 15.00 WIB Termohon mengumumkan melalui media massa tentang status Tersangka terhadap Pemohon, dengan menyatakan bahwa penyidik KPK telah mempunyai lebih dari 2 (dua) alat bukti.

Bahwa dalam waktu satu hari, yaitu pada tanggal 12 Januari 2015, Termohon baru membuat laporan kejadian tindak pidana korupsi bersamaan dengan penerbitan surat perintah penyidikan, dan satu hari kemudian yaitu pada tanggal 13 Januari 2015 Termohon telah menetapkan Pemohon dengan status sebagai Tersangka, sehingga ada beberapa prosedur yang seharusnya dilakukan sesuai dengan KUHAP, tetapi tidak dilakukan oleh Termohon.

Kendati peraturan perundang-undangan tidak mengatur secara jelas terkait penetapan seseorang menjadi tersangka sebagai obyek praperadilan, hakim tidak boleh menolak perkara dengan alasan tidak ada dasar hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 10 ayat (1) UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, bahkan sesuai dengan praktik peradilan hakim telah melakukan **beberapa kali penemuan hukum terkait dengan tindakan-tindakan lain yang dilakukan penyidik/penuntut umum termasuk penetapan tersangka seperti Putusan Praperadilan No.38/Pid.Prap/2012/PN.Jkt.Sel.**, yang pada pokoknya mengabulkan Permohonan Pemohon dengan menyatakan “tidak sah menurut hukum tindakan Termohon menetapkan Pemohon sebagai Tersangka”.

Termohon tidak berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan dalam perkara *a-quo* karena sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 11 UU KPK dimana Termohon berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi yang melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara, sedangkan Pemohon

sesuai tindak pidana yang disangkakan pada saat itu menjabat sebagai Kepala Biro Pembinaan Karir Polri (Karo Binkar Polri) yang merupakan jabatan administratif dengan golongan eselon II. Dalam hal ini, jabatan tersebut tidak termasuk dalam pengertian aparat penegak hukum oleh karena jabatan tersebut tidak memiliki kewenangan sebagai penyidik/penyidik. Selain itu, jabatan tersebut tidak pula dalam pengertian penyelenggara negara mengingat jabatan tersebut bukan Eselon I (satu) tapi Eselon II (dua). Dalam Penjelasan Pasal 2 angka 7 UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi dinyatakan bahwa Pejabat Lain yang dianggap sebagai Penyelenggara Negara adalah Pejabat Eselon I.

Kemudian terhadap alasan-alasan Permohonan praperadilan BG itu Termohon *in casu* KPK mengajukan Jawaban, Dalam Eksepsi dan Dalam Pokok Perkara, sebagai berikut:

1. *Dalam Eksepsi:*

- 1.1 Obyek Permohonan Praperadilan bukan kewenangan Hakim Praperadilan;
- 1.2 Permohonan Praperadilan premature oleh karena Termohon belum melakukan upaya paksa terhadap Pemohon;
- 1.3 Petitum Permohonan Praperadilan tidak jelas (*obscur libel*) dan saling bertentangan satu dengan yang lainnya;

2. *Dalam Pokok Perkara:*

- 2.1 Termohon mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi terhadap Pemohon;
- 2.2 Pengambilan keputusan oleh Termohon untuk menetapkan Pemohon sebagai tersangka adalah sah karena dilaksanakan berdasarkan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 21 UU KPK serta telah sesuai dengan asas kepastian hukum yang menjadi prinsip fundamental pelaksanaan tugas dan wewenang Termohon;
- 2.3 Penggunaan kewenangan Termohon dalam penetapan status tersangka terhadap diri Pemohon telah sesuai dengan tujuan diberikannya wewenang kepada Termohon sehingga bukan merupakan penyalahgunaan wewenang;
- 2.4 Keputusan Termohon untuk menetapkan Pemohon sebagai tersangka adalah tindakan yang berdasarkan asas kepastian hukum yang menjadi fundamen pelaksanaan wewenang termohon berdasarkan UU KPK;

Sebelum sampai pada amar putusan, Hakim Sarpin membuat pertimbangan-pertimbangan hukum atas permohonan praperadilan BG yang pokok-pokoknya antara lain sebagai berikut:

- 1) Penetapan tersangka sebagai obyek praperadilan tidak diatur dalam perundang-undangan, sedangkan **hakim tidak boleh menolak perkara** dengan alasan hukum tidak mengatur maka hakim **dapat melakukan penemuan hukum dengan metode penafsiran** untuk menetapkan hukum yang semula tidak jelas menjadi jelas;
- 2) Tindakan penyidik dalam proses penyidikan dan tindakan penuntut umum dalam proses penuntutan **merupakan upaya paksa karena telah menempatkan atau menggunakan label “Pro Justitia”** pada setiap tindakan sehingga dapat ditetapkan menjadi objek

praperadilan. Segala tindakan Penyidik dalam proses penyidikan dan segala tindakan Penuntut Umum dalam proses penuntutan yang belum diatur dalam Pasal 77 *jo.* Pasal 82 ayat (1) *jo.* Pasal 95 ayat (1) dan ayat (2) KUHAP ditetapkan menjadi objek praperadilan dan lembaga hukum yang berwenang menguji keabsahan segala tindakan penyidik dalam proses penyidikan dan segala tindakan penuntut umum dalam proses penuntutan adalah lembaga praperadilan;

- 3) Penetapan tersangka merupakan bagian dari rangkaian tindakan penyidik dalam proses penyidikan, dimana penetapan sebagai tersangka merupakan bagian dari upaya paksa, maka lembaga hukum yang berwenang menguji dan menilai keabsahan penetapan tersangka adalah lembaga praperadilan;
- 4) Proses penyidikan yang dilakukan oleh KPK sebagaimana yang disangkakan tidak sah dan berdasar hukum oleh karena jabatan Karo Binkar adalah suatu jabatan di bawah Deputy Kapolri Bidang Sumber Daya Manusia yang merupakan unsur pembantu pimpinan dan pelaksana staf, dan bukan aparat penegak hukum, karena jabatan Karo Binkar tidak memiliki kewenangan untuk melakukan tugas-tugas penegakan hukum. Selain itu, perbuatan menerima hadiah atau janji dalam Undang-Undang No. 31 tahun 1999 yang telah diubah dengan Undang-Undang No.20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tidak dikaitkan dengan timbulnya kerugian negara, karena perbuatan tersebut berhubungan dengan penyalahgunaan kekuasaan atau kewenangan, sehingga dengan demikian maka apa yang diduga dilakukan oleh Pemohon tidaklah menyebabkan kerugian keuangan negara, sehingga kualifikasi dalam pasal 11 huruf c Undang-Undang KPK pun tidak terpenuhi;
- 5) Dengan demikian, ternyata Pemohon bukanlah subjek hukum pelaku Tindak Pidana Korupsi yang menjadi kewenangan KPK (Termohon) untuk melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 UU KPK, maka proses penyidikan yang dilakukan oleh Penyidik KPK terkait peristiwa pidana sebagaimana dimaksud dalam Penetapan Tersangka terhadap diri Pemohon adalah tidak sah dan tidak berdasar atas hukum sehingga penetapan *a-quo* mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Amar Putusan

Dalam Eksepsi :

- Menolak Eksepsi Termohon untuk seluruhnya;

Dalam Pokok Perkara :

- (1) Mengabulkan Permohonan Pemohon Praperadilan untuk sebagian;
- (2) Menyatakan **Surat Perintah Penyidikan** Nomor: Sprin.Dik-03/01/01/2 tanggal 12 Januari 2015 yang menetapkan Pemohon sebagai Tersangka oleh Termohon terkait peristiwa pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf a atau b, Pasal 5 ayat (2), Pasal 11 atau 12 B Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *jo.* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas

Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *jo.* Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP adalah tidak sah dan tidak berdasar atas hukum, dan oleh karenanya Penetapan aquo **tidak mempunyai kekuatan mengikat**;

- (3) Menyatakan **Penyidikan yang dilaksanakan oleh Termohon** terkait peristiwa pidana sebagaimana dimaksud dalam Penetapan Tersangka terhadap diri Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf a atau b, Pasal 5 ayat (2), Pasal 11 atau 12 B Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *jo.* Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP adalah tidak sah dan tidak berdasar atas hukum, dan oleh karenanya Penyidikan aquo **tidak mempunyai kekuatan mengikat**;
- (4) Menyatakan **Penetapan Tersangka** atas diri Pemohon yang dilakukan oleh Termohon adalah **tidak sah**;
- (5) Menyatakan tidak sah segala keputusan atau penetapan yang dikeluarkan lebih lanjut oleh Termohon yang berkaitan dengan Penetapan Tersangka terhadap diri Pemohon oleh Termohon;
- (6) Membebankan biaya perkara kepada negara sebesar nihil;

Anotasi hukum.

Putusan Hakim Sarpin ini selain karena kontroversinya, juga sudah memancing diskusi hukum tentang kelembagaan praperadilan dalam KUHAP. Selain itu juga tentang *fundamental rights* dan diskresi penyidik. Dalam hubungan itu, ada beberapa aspek yang penting dan yang perlu dibahas dan diberikan catatan hukum dari pertimbangan Hakim Sarpin itu. *Pertama* apakah ketentuan “hakim tidak boleh menolak perkara dengan alasan hukum tidak mengatur maka hakim dapat melakukan penemuan hukum dengan metode penafsiran” *in casu* dalam konteks penetapan status seseorang sebagai tersangka karena tidak jelas diatur dalam perundang-undangan (“**Penetapan Tersangka**”). *Kedua*, apakah apabila telah menggunakan label “Pro Justitia” sudah merupakan upaya paksa sehingga berdasarkan hal itu dapat ditetapkan menjadi objek praperadilan (“**Upaya Paksa**”). *Ketiga*, Pemohon bukanlah subjek hukum pelaku Tindak Pidana Korupsi yang menjadi kewenangan KPK (Termohon) karena jabatan Karo Binkar yaitu posisi BG saat itu tidak memiliki kewenangan untuk melakukan tugas-tugas penegakan hukum (“**Subyek Hukum Pelaku Tipikor**”).

Tentang penetapan tersangka. Dalam KUHAP bab X tentang “Kewenangan Untuk Mengadili bagian kesatu Praperadilan” tidak termasuk kewenangan lembaga praperadilan tentang penetapan tersangka. Kewenangan yang diberikan KUHAP sebagai kewenangan lembaga praperadilan hanya tentang (i) sah tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan, (ii) ganti kerugian dan atau rehabilitasi bagi seseorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan (*vide ps 77*).

Dari segi *lex scripta* selain dari kedua hal di atas lembaga praperadilan jelas tidak ada kewenangan lain lagi yang diberikan KUHAP. Oleh karena itu melakukan “penemuan hukum” atas sesuatu yang sudah jelas adalah bukan ajaran hukum yang dikenal. Termasuk melakukan

penafsiran analogis dan atau ekstensif untuk memperluas makna dari suatu kaedah dari *text* dari undang-undang (*script*) dari bunyi pasal 77 KUHAP itu.

Akan tetapi dalam kasus ini apa yang dilakukan Hakim Sarpin menurut hemat saya sesungguhnya lebih merupakan penambahan klausula baru dalam kewenangan lembaga praperadilan yang sudah jelas diatur dalam pasal 77 KUHAP itu daripada proses penemuan hukum yakni dengan mencari makna kaedah hukum dari *text* yang ada dalam perundang-undangan termasuk KUHAP yang konon tidak jelas dengan metode penafsiran.

Dalam hukum publik khususnya hukum acara pidana yang sudah diatur dalam KUHAP sebagai undang-undang yang bersifat **kodifikasi dan unifikasi** (*vide* penjelasan umum) sehingga disebut “kitab” dengan tegas telah menyatakan “Peradilan dilakukan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini” (*vide* ps 3). Dengan kata lain KUHAP dengan tegas menganut asas legalitas tertutup kalau tidak mau disebut dengan istilah absolut.

Oleh karena itu sesuai asas *lex certa* dan *scripta* adalah keliru untuk menyatakan akan melakukan penafsiran atas sesuatu yang sudah jelas apalagi penafsiran itu tidak sesuai pula dengan asas hukum pidana sebagai bagian hukum publik tentang penafsiran. Dalam ketentuan diatur bahwa penafsiran dalam hukum pidana terbatas pada penafsiran historis, sistematis atau gramatikal.²

Bila suatu undang-undang telah disahkan maka adalah berbahaya bila masih menggunakan dalil “Spirit of the Law” dalam proses penegakan hukum khususnya dalam tahap pra-ajudikasi. Doktrin hukum mengajarkan bahwa “*Nothing is more dangerous than the common axiom that we should consult the spirit of the law*”.³

Dengan demikian yang harus diikuti adalah kaedah-kaedah hukum yang sudah diatur dalam perundang-undangan itu, bukan yang lain termasuk semangat, roh dari hukum dlsb. Sebagai bagian dari ajaran *independence of the judiciary* memang hakim tidak boleh menolak perkara dengan alasan hukum tidak mengatur karena itu hakim dapat melakukan penemuan hukum sesuai asas “*sens clair*”. Akan tetapi mantan hakim agung Prof Subekti mengingatkan bahwa “tugas pembuat undang-undang dan pengadilan tidak boleh bertukar.

Peranan hakim dalam suatu sistem hukum yang menganut asas demokrasi adalah mempertahankan dan melindungi pemisahan kekuasaan (*separation of powers*).⁴ Artinya menyingkirkan (*wetgoesten*) suatu ketentuan undang-undang tidak sama dengan menemukan hukum dan tentu saja tidak diperkenankan. Oleh karena itu sekalipun diakui *independence of the judiciary*, hakim harus tetap “*acts within the framework of the limitations (of substance of procedure) placed on judicial discretion*”.⁵ Bila tidak akan menimbulkan masalah legitimasi pada fungsi pengadilan

2 Dr. Luhut M.P Pangaribuan, Hukum Pidana Khusus tentang Tindak Pidana Ekonomi, Pencucian Uang, Korupsi dan Kerja-Sama Internasional Serta Pengembalian Aset, Teaching Material, Program Pascasarjana FHUI, September 2015, halaman 6, tidak diterbitkan

3 Cesare Beccaria, *Of Crimes and Punishments*, Introduction by Marvin Wolfgang, Foreword by Mario Cuomo, translated by Jane Grigson, Marsilio Publisher, New York 1996:17

4 Prof Subekti, SH, “pembinaan Hukum Perdata Nasional oleh Yurisprudensi Indonesia”, dalam sumbangsih untuk Prof. Djokosoetono, Lemabaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta 1984:44

5 Aharon Barak, *The Judge In a Democracy*. New Jersey, Princeton University Press 2006:121

seperti pertanyaan, “*who guard the guardians*”.⁶

Tapi memang harus diakui bahwa lembaga praperadilan yang diatur dalam KUHAP justeru telah menjadi salah satu kelemahan KUHAP itu sendiri. Sebagaimana mungkin diketahui, lembaga praperadilan ini merupakan transplantasi hukum dari sistem hukum anglo saxon akan tetapi agaknya tidak “menyatu” dengan organ penegak hukum yang ada baik kesistemannya maupun mekanismenya yang sudah ada dalam *civil law* yang kita anut. Lembaga praperadilan yang disebut *habeas corpus* di Amerika kewenangannya memang lebih luas daripada apa yang diberikan dalam lembaga praperadilan yang diatur dalam KUHAP.

Jangankan untuk penetapan tersangka, untuk pemanggilan dengan status *sub-poena* juga harus dengan persetujuan atau penetapan hakim disebut *magistrates* atau *justice of the piece* dalam suatu proses sidang cepat. Sebagaimana dapat ditelusuri dari proses pembentukan KUHAP, maksud pembentuk undang-undang kewenangan untuk menetapkan tersangka memang tidak termasuk yang diberikan kepada lembaga praperadilan yang ditransplantasikan dari Negara Anglo Saxon yaitu *habeas corpus* itu.⁷

Lebih jauh tentang *magistrates* atau *justice of the piece*, lembaga ini bahkan merupakan representasi masyarakat (awam) yang diterima dalam peradilan pidana. Kelembagaan ini diadakan secara konseptual adalah untuk mengimbangi kekuasaan (diskresi) polisi yang terlalu besar.⁸ Selain itu sekaligus sebagai pranata pertanggung-jawaban penggunaan kekuasaan kepada masyarakat, tidak terbatas kepada atasan atau instansional saja. Sebab pekerjaan hukum itu untuk masyarakat, bukan eksklusivitas milik penegak hukum itu sendiri.

Dalam R-KUHAP yang saat ini sudah masuk dalam daftar prolegnas, lembaga praperadilan ini kemudian diperbaiki dengan memperkenalkan hakim komisaris sebagai penggantinya. Tapi perbaikan menjadi hakim komisaris ini dengan konsisten sebagai *habeas corpus* justeru sangat ditentang lembaga kepolisian. Salah satu argumentasi yang secara implisit tertangkap adalah karena dianggap akan mengurangi kewenangannya.

Kenyataannya selama ini, polisi memang menetapkan tersangka selalu bersifat diskresioner dan selalu melawan bila dipraperadilan dengan menyatakan bahwa kewenangan penetapan tersangka bukan bagian kewenangan dari lembaga praperadilan. Sekarang hakim komisaris telah dirubah menjadi hakim pemeriksna pendahuluan (“HPP”) dalam R-KUHAP dengan kewenangan tetap menyerupai lembaga praperadilan sebagaimana dalam KUHAP seperti sekarang ini. Barangkali, dengan adanya putusan Hakim Sarpin ini bisa menjadi referensi yang baik untuk pemerintah dan DPR RI dalam membahas RUU-KUHAP nantinya.

Tentang Upaya Paksa. Dalam pertimbangannya, hakim Sarpin menyatakan apabila telah menggunakan label “Pro Justitia” maka sudah merupakan upaya paksa sehingga dapat

6 Marc A Loth, court In Quest Foe Legimacy, A Comparative Approach, a paper has been presented at the university of Brn (Czeech Republic) on October 2005:4

7 Rosjadi, Imron, Zain Badjeber, RUU Hukum Acara Pidana, Dilengkapi Keterangan Pemerintah, Pandangan Umum Fraksi-Fraksi, Jawaban Pemerintah, beberapa Tangapan Masyarakat, PT. Bumi Restu, Jakarta& Yayasan Majelis Ilmyah Muslimin, Jakrta 1979

8 Dr. Luhut M.P Pangaribuan, SH.,LL.M. Lay Judges&Hakim Ad Hoc, Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana, diterbitkan atas kerjasama Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan penerbit Papas Sinar Sinanti, Jakarta 2009.

ditetapkan menjadi objek praperadilan. Semua bentuk upaya paksa secara konseptual memang harus merupakan kewenangan dari praperadilan untuk mengawasinya.

Secara historis sesungguhnya itulah maksud dari lembaga praperadilan itu diadakan. Namun, sebelum lebih jauh menguraikan tentang hal ini, kedudukan istilah atau irah-irah “Pro-Justitia” agaknya perlu disinggung sedikit terlebih dahulu. Dari sudut undang-undang meterai, *pro justitia* hanyalah sebagai petunjuk bahwa bebas biaya bea meterai atas dokumen sekalipun nantinya dokumen itu sebagai bukti di hadapan hakim. Selain dari itu tidak ada ketentuan perundang-undangan yang memberikan makna *pro justitia* itu secara khusus dan tegas.

Dalam SPP kita yang secara prosedural mengikuti tahap-tahap (i) penyelidikan dan penyidikan serta pra-penuntutan (pra-yudikasi), (ii) pemeriksaan di pengadilan: *iudex factie* dan *iudex iuris* (ajudikasi), (iii) pemasyarakatan narapidana (pasca-ajudikasi), semua tahapan ini adalah *pro-justitia* sekalipun tidak semuanya dapat diikuti dengan penerapan upaya paksa misalnya bila masih tahapan penyelidikan. Akan tetapi tahapan itu *pro-justitia* juga, yang berbeda secara khusus untuk KPK dimana upaya paksa dalam tahap penyelidikan sudah bisa diterapkan seperti pencegahan bepergian ke luar-negeri.

Jadi tidak tepat menyatakan secara hukum karena prosesnya sudah dengan irah-irah *pro-justitia* maka artinya sudah inheren dengan upaya paksa maka dengan sendirinya masuk dalam ruang lingkup kewenangan lembaga praperadilan.

Dalam konsep *due process of law model*, penerapan upaya paksa selalu diimbangi atau dipadankan dengan lembaga *habeas corpus*. Dengan kata lain alat kontrol dari penerapan upaya paksa secara sistem ialah dengan mekanisme *habeas corpus*. Pertanyaan kemudian apakah kita menganut *in casu* KUHAP menganut *model due process of law* ini? Jawabannya belum. Lebih konkrit lagi dalam tahap pra-ajudikasi masih menganut *crime control model*.⁹

R-KUHAP sesungguhnya mengarah ke *model due process of law* ini tetapi karena perlawanan keras khususnya instansi penegak hukum yang sudah “menikmati” diskresi yang sangat besar maka arahnya model yang mana menjadi tidak jelas. Pada hal sebagaimana hasil studi yang pernah dilakukan, penerapan upaya paksa seperti penetapan tersangka dan penahanan merupakan hal yang sangat sensitif terhadap *fundamental rights*. Penahanan sebelum sidang pengadilan (*pre-trial detention*) bahkan akan selalu *prejudice* pada proses peradilan selanjutnya sehingga melanggar asas peradilan yang fair, obyektif dan imparial.¹⁰

Oleh karena itu disarankan agar penahanan sebelum perkara di pengadilan (tahap pra-ajudikasi) sebaiknya ditiadakan atau setidak-tidaknya digunakan secara selektif yaitu hanya apabila tidak ada instrumen lain tersedia untuk memastikan proses pemeriksaan akan dapat berjalan baik. Pada saat yang sama prosesnya secepat mungkin suatu perkara dibawa ke pengadilan.

Kenyatannya demoralisasi penyidik banyak terjadi karena kewenangan diskresioner dalam melaksanakan upaya paksa ini khususnya penahanan dan penahanan lanjutan. Sebab

9 Dr. Luhut M.P Pangaribuan dkk, SH.,LL.M, Menuju Sistem Peradilan Pidana yang Akusatorila dan Adverserial, Butir-butir Pikiran Peradi untuk Draft KUHAP, diterbitkan Papas Sinar Sinanti bekerjasama dengan PERADI, Jakarta 2010

10 ICJR dan Open Society Foundation, Potret Penahanan Pra-Persidangan di Indonesia: Studi Kebijakan Penahanan Pra-Persidangan Dalam Teori dan Praktek, Jakarta ICJR 2012.

hanya dengan klausula berdasarkan bukti yang cukup yaitu “adanya keadaan yang menimbulkan kekhawatiran bahwa...” (*vide* ps 21 ayat (1) KUHAP) penahanan dapat dilakukan.

Penahanan itu bisa sampai 120 hari bila ancaman hukuman lebih dari 9 tahun (*vide* ps 29 ayat (1) KUHAP) berikut dengan perpanjangannya. Jadi persyaratan upaya paksa itu masih berdasarkan ukuran subyektif penyidik, di luar jangkauan *judicial scrutiny*, karena kewenangan hakim praperadilan tidak sampai pada ranah subyektifitas penyidik ini, sehingga rentan disalahgunakan.

Tentang Subyek Hukum Pelaku Tipikor. Dalam pertimbangannya Hakim Sarpin juga menyetujui permohonan bahwa BG bukanlah subjek hukum pelaku Tindak Pidana Korupsi yang menjadi kewenangan KPK (Termohon). Alasannya karena jabatan Karo Binkar yaitu posisi BG saat itu tidak memiliki kewenangan untuk melakukan tugas-tugas penegakan hukum.

Pertimbangan ini mengikuti tafsir yang diajukan BG yang merujuk pada Pasal 11 UU KPK dimana diartikan KPK hanya berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi yang melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara, dan Penjelasan Pasal 2 angka 7 UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi yang menyatakan bahwa Pejabat Lain yang dianggap sebagai Penyelenggara Negara adalah Pejabat Eselon I sementara itu jabatan BG bukan Eselon I (satu) tapi Eselon II (dua).

Dengan tidak membenarkan tafsir kedua pasal dari dua ketentuan di atas, menurut hemat saya bahwa argumentasi itu tidak akan dia terima andaikata Hakim Sarpin itu juga antara lain membaca UU No 7 tahun 2006 tentang pengesahan *United Nations Convention Against Corruption* 2003 (“UNCAC”). Jangkauan sebagai subjek hukum pelaku Tindak Pidana Korupsi bahkan lebih jauh, tidak terbatas penyelenggara Negara saja.

Sebagai informasi *private sector* juga dapat masuk subjek hukum pelaku Tindak Pidana Korupsi (ps 12 UNCAC). Pada saat yang sama UNCAC juga mengkriminalisasi hal-hal sebagai berikut: (i) *trading in influence* (ps 18), (ii) *abuse of functions* (ps 19), (iii) *illicit enrichment* ps 20, (iv) *Bribery in the private sector* (ps 21) dst. Jadi pertimbangan hanya karena fungsinya tidak ada sebagai penegak hukum dan eselonnya maka bukan merupakan subyek hukum pelaku tipikor menurut hemat saya merupakan simplikasi persoalan.

Penutup

Sebagai penutup anotasi ini apakah yang diputuskan Hakim Sarpin dalam perkara praperadilan BG dari segi interpretasi futuristik adalah merupakan arah yang benar (*ius constituendum*). Sebagai tafsir futuristik, yang ditemukan oleh MA Perancis, pertama-tama temuan itu ditempatkan dalam “laporan” pengadilan ke badan legislatif sebagai catatan untuk pembentukan hukum baru, bukan serta-merta pengadilan menjadi badan legislatif.

Yurisprudensi adalah untuk mengisi kekosongan hukum dalam ruang yang tersedia bukan mengadakan apalagi menyikringkan kaedah hukum yang sudah ada. Oleh karena putusan ini

futuristik maka seyogianya semua elemen penegak hukum termasuk Polri seharusnya menuju ke arah sana *in concreto* dalam pembahasan RUU-KUHAP sebagai *ius constituendum*, hukum yang akan datang. Artinya praperadilan itu harus konsisten sebagai *habeas corpus* sebagaimana aslinya.

Penetapan tersangka harus menjadi kewenangan lembaga praperadilan yaitu penggunaan diskresi yang harus tunduk pada pengujian yudisial (*judicial scrutiny*) *pre-facto* bukan *post facto* seperti sekarang sebagaimana sudah diputuskan MK. Persamaan di depan hukum adalah merupakan “ideologi” penegakan hukum dan diskriminasi adalah pelanggaran hukum yang serius, namun Polri sampai saat ini masih memosisikan diri dalam banyak kasus praperadilan bahwa penetapan tersangka belum termasuk dalam kewenangan lembaga praperadilan saat ini (*ius constitutum*).

Sementara keberpihakan adalah “ideologi” politisi yang ruangnya dalam hukum adalah ketika proses legislasi, proses perancangan, pembicaraan dan pengasahan suatu undang-undang bukan pada saat penegakan hukum seperti dalam persidangan pengadilan. Kalau “ideologi” politis yang menjadi referensi maka penegakan hukum kita akan tetap “buruk rupa”***

Daftar Bacaan

Barak, Aharon. 2006. *The Judge In a Democracy*, Princeton: Princeton University Press.

Beccaria, Cesare. 1996. *Of Crimes and Punishments*, introduction by Marvin Wolfgang, foreword by Mario Cuomo, translated by Jane Grigson. New York: Marsilio Publisher.

ICJR dan Open Society Foundation. 2012. *Potret Penahanan Pra-Persidangan di Indonesia: Studi Kebijakan Penahanan Pra-Persidangan Dalam Teori dan Praktek*, editor Muhammad Yasin S.H., M.H. Jakarta : ICJR.

Loth, Marc A. 2005. *Court In Quest For Legitimacy, A Comparative Approach*, a paper has been presented at the University of Brno (Czech Republic).

Pangaribuan, Luhut M.P. 2015. *Hukum Pidana Khusus tentang Tindak Pidana Ekonomi, Pencucian Uang, Korupsi dan Kerja-Sama Internasional Serta Pengembalian Aset*, Teaching Material, Program Pascasarjana FHUI, September (tidak diterbitkan).

Pangaribuan, Luhut M.P. 2009. *Lay Judges & Hakim Ad Hoc, Suatu Studi Teoritis Mengenai Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: Kerjasama Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan penerbit Papas Sinar Sinanti.

Pangaribuan, Luhut M.P., dkk. 2010. *Menuju Sistem Peradilan Pidana yang Akusatorila dan Adverserial, Butir-butir Pikiran Peradi untuk Draft KUHAP*. Jakarta: Penerbit Papas Sinar Sinanti bekerjasama dengan PERADI.

Rosjadi, Imron, Zain Badjeber. 1979. *RUU Hukum Acara Pidana, Dilengkapi Keterangan Pemerintah, Pandangan Umum Fraksi-Fraksi, Jawaban Pemerintah, beberapa Tangapan Masyarakat*. Jakarta: PT. Bumi Restu & Yayasan Majelis Ilmyah Muslimin.

Subekti. 1984. “Pembinaan Hukum Perdata Nasional Oleh Yurisprudensi Indonesia”, Sumbangsih untuk Prof. Djokosoetono, S.H. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Kajian dan Anotasi atas Putusan 2

**Ketidakteragaman Penerapan Pengujian
Penetapan Tersangka Melalui Praperadilan**

**Anotasi Atas Putusan No. 18/Pid.Prap/2015/
PN.Jkt.SEL**

Oleh: Miko Ginting¹

Pendahuluan

Tulisan ini merupakan telaah kritis terhadap Putusan Praperadilan No. 18/Pid.Prap/2015/PN.Jkt.SEL yang diajukan oleh Suroso Atmomartoyo. Melalui telaah kritis ini, saya juga menyajikan beberapa isu yang penting seputar Praperadilan untuk diangkat dan dijadikan wacana perdebatan secara akademis.

Jumat, 6 Maret 2015, Suroso Artmomartoyo mengajukan permintaan² praperadilan kepada Pengadilan Negeri Jakarta Selatan (selanjutnya disebut PN Jakarta Selatan). Pada pokoknya, ia mempersoalkan mengenai keabsahan penyidikan, penetapan tersangka, dan penahanan yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (selanjutnya disebut KPK).

Dalam kapasitas sebagai Direktur Pengolahan PT. Pertamina (Persero) masa jabatan 2004-2008, ia dituduh menerima sesuatu dari Direktur PT. Sugih Interjaya dan kawan-kawan terkait proyek *Tetra Ethyl Lead* (TEL) pada 2004-2005. KPK mendakwa Suroso dengan Pasal 12 huruf a dan/atau huruf b dan/atau Pasal 5 ayat (2) dan/atau Pasal 11 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Praperadilan atas nama Suroso Atmomartoyo diperiksa dan diputus oleh hakim tunggal F. Riyadi Sunindyo pada 14 April 2015. Dengan demikian, putusan Praperadilan tersebut diterbitkan sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014 yang memperluas kewenangan Praperadilan termasuk salah satunya untuk memeriksa dan menguji sah atau tidaknya penetapan tersangka.

1 Miko Ginting adalah Peneliti di Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK).

2 Istilah yang digunakan oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) adalah permintaan dan bukan permohonan. Lihat Pasal 79, Pasal 80, dan Pasal 81 KUHP.

Meski demikian, putusan Praperadilan terhadap Suroso Atmomartoyo dijatuhkan setelah hakim tunggal pada PN Jakarta Selatan, Sarpin Rizaldi, memutuskan dalam Putusan No. 04/Pid.Prap/2015/PN.Jkt.Sel bahwa penetapan tersangka oleh KPK terhadap Komjen (Pol) Budi Gunawan adalah tidak sah. Putusan yang menimbulkan perdebatan.

Dalam permintaan Praperadilannya, pada intinya Suroso Atmomartoyo mengajukan 4 (empat) dalil utama, yaitu:

- a. penyidikan yang dilakukan KPK adalah tidak sah;
- b. penetapan tersangka tidak didasarkan pada bukti yang cukup;
- c. KPK tidak berwenang mengangkat penyidik secara mandiri sehingga penyidikan yang dilakukan adalah tidak sah; dan
- d. penahanan yang dilakukan oleh KPK adalah tidak sah.

Dalam putusannya, Hakim Riyadi Sunindyo memberikan pertimbangan yang ringkasnya menyatakan: *pertama*, KPK berwenang melakukan penyidikan terhadap Suroso Atmomartoyo. *Kedua*, objek Praperadilan bersifat limitatif dan tidak termasuk pengujian terhadap penetapan tersangka.

Ketiga, penyidik yang diangkat secara mandiri³ oleh KPK sah dan berwenang untuk melaksanakan tugas penyidikan. *Keempat*, penahanan yang dilakukan oleh KPK terhadap Suroso Atmomartoyo adalah sah dan berdasarkan hukum. Dengan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan itu, Hakim F. Riyadi Sunindyo menyatakan bahwa permintaan Praperadilan yang diajukan Suroso Atmomartoyo ditolak untuk seluruhnya.

Tulisan ini akan mengambil tiga topik sebagai fokus utama untuk dibahas. *Pertama*, kewenangan Praperadilan untuk memeriksa dan memutus sah atau tidaknya penetapan tersangka. *Kedua*, hal esensial dalam pengujian penetapan tersangka yaitu pengujian terhadap bukti permulaan yang cukup. *Ketiga*, berwenang atau tidaknya penyidik yang diangkat secara mandiri oleh KPK untuk melaksanakan penyidikan.

Penetapan Tersangka Sebagai Objek Praperadilan

Seperti yang telah saya sebutkan di atas, Suroso mengajukan praperadilan dengan dalil bahwa lembaga Praperadilan berwenang memeriksa dan mengadili sah atau tidaknya seluruh tindakan penyidik dan penuntut umum yang bersifat membatasi hak orang lain (memiliki upaya paksa) termasuk dalam hal ini adalah mengenai penetapan tersangka.⁴

³ Secara mandiri dapat diartikan penyidik di luar institusi Kepolisian atau Kejaksaan atau dapat juga penyidik Kepolisian/Kejaksaan yang sudah diberhentikan dan menjadi penyidik pada KPK.

⁴ Perlu diingat, Suroso Atmomartoyo mengajukan Praperadilan sebelum Mahkamah Konstitusi menerbitkan Putusan No. 21/PUU-XII/2014 yang memperluas kewenangan Praperadilan dengan memasukkan salah satunya penetapan tersangka sebagai objeknya. Artinya, pada saat Suroso Atmomartoyo mengajukan Praperadilan, kewenangan Praperadilan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHAP) masih terbatas dan tidak meliputi pengujian terhadap keabsahan penetapan tersangka.

Dalam jawaban atas permohonan praperadilan tersebut, KPK menyatakan, objek Praperadilan bersifat limitatif. Lembaga praperadilan hanya berwenang menguji kebenaran dan ketepatan tindakan upaya paksa yang dilakukan penyidik dan penuntut umum dalam hal: penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan dan penuntutan, serta ganti kerugian dan rehabilitasi bagi seseorang yang perkaranya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan.

Hakim tunggal F. Riyadi Sunindyo membenarkan argumentasi yang diajukan KPK. Dalam pertimbangannya, hakim Riyadi menjelaskan, tidak diaturnya penetapan tersangka maupun tidak sahnya penyidikan dalam KUHAP bukan karena adanya kekosongan hukum. Menurut Riyadi, KUHAP sudah dengan jelas membatasi secara limitatif objek Praperadilan. Hal-hal lain yang tidak termuat harus dibaca bukan merupakan objek Praperadilan.

Mengutip pendapat Yahya Harahap, Hakim Riyadi menjelaskan, meskipun Pasal 77 KUHAP sudah secara limitatif menentukan kewenangan hakim, tetapi hakim tetap diperbolehkan melakukan penafsiran, analogi, konstruksi, dan *rechtsvinding*. Syaratnya, kata Riyadi, nilai keadilan yang lebih tinggi, kemanusiaan yang lebih beradab, dan kepatutan yang lebih patut yang diuraikan dalam *ratio legis* pada pertimbangan putusan. Namun, jika ketentuan dalam undang-undang tersebut dirasa telah adil, patut, dan beradab, maka pengadilan harus berpedoman pada undang-undang yang ada.

Dalam teropong hukum positif, Praperadilan diatur dalam Pasal 1 angka 10 KUHAP. *“Praperadilan adalah wewenang pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutus menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini, tentang: a. sah atau tidaknya suatu penangkapan dan/atau penahanan atas permintaan tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasa tersangka; b. sah atau tidaknya penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan atas permintaan demi tegaknya hukum dan keadilan; c. permintaan ganti kerugian atau rehabilitasi oleh tersangka atau keluarganya atau pihak lain atas kuasanya yang perkaranya tidak diajukan ke pengadilan”*.

Kemudian, Pasal 77 KUHAP juga kembali mengatur bahwa, *“Pengadilan Negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini tentang: a. sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan; b. ganti kerugian dan rehabilitasi bagi seseorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan”*.

Pasal 95 ayat (1) KUHAP mengatur, *“Tersangka, terdakwa, atau terpidana berhak menuntut ganti kerugian karena ditangkap, ditahan, dituntut, dan diadili atau dikenakan tindakan lain, tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan yang berdasarkan undang-undang atau kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkan”*.

Mengenai frasa “tindakan lain” dalam pasal tersebut, penjelasan Pasal 95 ayat (1) KUHAP menjelaskan, *“yang dimaksud dengan kerugian karena dikenakan tindakan lain ialah kerugian yang ditimbulkan oleh pemasukan rumah, penggeledahan, dan penyitaan yang tidak sah menurut hukum, termasuk penahanan tanpa alasan ialah penahanan yang lebih lama daripada pidana yang dijatuhkan.”*

Dengan demikian, kewenangan yang diberikan undang-undang terhadap Praperadilan pada saat perkara ini diperiksa dan diputus hanya sampai dan terbatas pada pengujian sah atau tidaknya: (i) penangkapan, (ii) penahanan, (iii) penghentian penyidikan, (iv) penghentian penuntutan, dan (v) ganti kerugian dan rehabilitasi apabila perkaranya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan.

Hak atas ganti kerugian dan rehabilitasi dimungkinkan apabila seseorang ditangkap, ditahan, dituntut, diadili, atau dikenakan tindakan lain selama proses peradilan. Kerugian akibat tindakan lain yang dimaksud adalah kerugian yang timbul akibat: (i) pemasukan rumah, (ii) penggeledahan, (iii) penyitaan yang tidak sah, dan (iv) penahanan tanpa alasan yaitu penahanan yang lebih lama daripada pidana yang dijatuhkan.

Menurut Luhut M.P. Pangaribuan, Praperadilan sebagai salah satu kewenangan pengadilan secara horizontal atas penerapan upaya paksa oleh Polisi dan Jaksa meliputi:

- 1) sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan (kecuali terhadap penyimpangan perkara untuk kepentingan umum oleh Jaksa Agung);
- 2) ganti kerugian dan/atau rehabilitasi bagi seseorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan (vide Pasal 77 KUHAP);
- 3) sah atau tidaknya benda yang disita sebagai alat pembuktian (vide Pasal 82 ayat 1 dan 3 KUHAP);
- 4) tuntutan ganti kerugian oleh tersangka atau ahli warisnya atas penangkapan atau penahanan serta tindakan lain tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orang atau hukum yang diterapkan yang perkaranya tidak diajukan ke Pengadilan Negeri (vide Pasal 95 ayat 2 KUHAP); dan
- 5) permintaan rehabilitasi oleh tersangka atas penangkapan atau penahanan tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau kekeliruan mengenai orang atau hukum yang ditetapkan, yang perkaranya tidak diajukan ke Pengadilan Negeri (vide Pasal 97 ayat 3 KUHAP).⁵

Tujuan diadakannya lembaga Praperadilan adalah bagaimana agar penerapan upaya-upaya paksa (*dwang middelen*), sebagaimana dimungkinkan dalam proses peradilan pidana seperti penangkapan dan penahanan, tidak merendahkan harkat dan martabat manusia. Jadi jelas, lembaga Praperadilan dimaksudkan untuk mengawasi penggunaan upaya-upaya paksa oleh aparat penegak hukum fungsional dalam hal ini Kepolisian dan Kejaksaan. Lembaga Praperadilan ini dimasukkan sebagai wewenang dari Pengadilan sebelum memeriksa pokok perkara.⁶

Dimensi pengawasan lembaga praperadilan adalah horizontal yang *build-in* (melekat). Artinya, lembaga praperadilan merupakan bagian mekanisme sistem peradilan pidana yang diatur oleh KUHAP. Dengan kata lain, dengan adanya lembaga Praperadilan, maka “pesakitan” diberi hak oleh undang-undang untuk melakukan pengawasan atas jalannya suatu upaya paksa

5 Luhut M.P. Pangaribuan, *Hukum Acara Pidana: Surat-Surat Resmi di Pengadilan Oleh Advokat (Praperadilan, Eksepsi, Pledoi, Duplik, Memori Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali)*, (Jakarta: Penerbit Djambatan, 2008), hlm. 41.

6 *Ibid*, hlm. 40.

dalam prose penyidikan dan/atau penuntutan atas dirinya. “Pesakitan” di sini bisa korban atau instansi yang relevan. Tujuannya, untuk mengkonkritisasi konsep HAM dengan prinsip akusatoris dan praduga tidak bersalah yang juga dimuat dalam KUHAP.⁷

Namun, harus diakui niat memperkenalkan konsep *habeas corpus* dalam KUHAP tidak berhasil karena Praperadilan dalam rumusan pasal-pasal KUHAP lebih mengarah pada pengawasan administratif belaka. Misalnya, praperadilan tidak dapat digunakan untuk menguji: (i)apakah asas yuridis dan nesesitas dalam upaya paksa itu absah dalam arti materil, (ii)apakah “bukti permulaan” sebagai dasar untuk menentukan status sebagai tersangka dan kemudian menetapkan upaya paksa seperti penahanan absah secara materil.⁸

Loebby Loqman menjelaskan, Praperadilan dijalankan untuk menguji “upaya paksa” yang dilakukan oleh penyidik, baik Kepolisian maupun oleh Kejaksaan. Ide dasarnya adalah memberi kewenangan kepada “Lembaga Hakim” pada tahap penyelidikan dan penyidikan untuk meninjau: apakah upaya paksa, khususnya penangkapan serta penahanan sudah dilakukan sesuai dengan ketentuan yang sah.⁹

Pengaturan KUHAP mengenai kewenangan Praperadilan tidak mengenal adanya istilah “terbatas” atau “limitatif”. Oleh karenanya, timbul 2 (dua) perbedaan pandangan yang seringkali beradu tajam antara satu kutub dengan kutub yang lain.

Di satu sisi, terdapat pandangan bahwa kewenangan Praperadilan hanya sebatas apa yang ditentukan secara tegas dalam undang-undang. Namun, di sisi lain, terdapat pandangan sebaliknya, yaitu kewenangan Praperadilan dapat diperluas berdasarkan penafsiran atau konstruksi hakim dalam memutus.

Apabila kita beranjak dari ketentuan yang ada dan berlaku saat ini¹⁰ (*ius constitutum*), kewenangan Praperadilan tidak sampai pada pengujian terhadap sah atau tidaknya penetapan tersangka. Pasal 77 KUHAP menyatakan secara jelas dan tegas bahwa kewenangan Praperadilan hanya terkait pengujian sah atau tidaknya (i)penangkapan, (ii)penahanan, (iii)penghentian penyidikan, (iv)penghentian penuntutan, dan (v)ganti kerugian dan rehabilitasi apabila perkaranya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan.

Tidak ditemukannya pengaturan mengenai kewenangan Praperadilan dalam menguji sah atau tidaknya penetapan tersangka. Ketiadaan pengaturan tersebut karena norma dalam KUHAP sudah jelas. KUHAP memberikan kewenangan yang sangat terbatas kepada Praperadilan. Dengan demikian, tindakan-tindakan lain di luar ketentuan yang diatur dalam undang-undang bukan merupakan objek kewenangan Praperadilan. Argumentasi di atas sesuai dengan pertimbangan hakim dalam putusan Praperadilan Suroso Atmomartoyo.

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*

9 Loebby Loqman dalam Pengantar O.C. Kaligis, dkk, *Praktek Peradilan Dari Waktu ke Waktu*, (Jakarta: OCK & Associates, 2010), hlm. ix.

10 Saat ini yang dimaksud adalah sebelum Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 21/PUU-XII/2014 yang memperluas kewenangan Praperadilan hingga salah satunya dapat menguji keabsahan penetapan tersangka.

Meski demikian, penetapan seseorang sebagai tersangka tidak dapat dipungkiri membawa implikasi-implikasi tertentu, yaitu pembatasan terhadap hak-hak orang yang dikenakan status tersangka. Kondisi ini bahkan dapat diemban seorang tersangka hampir tanpa batas waktu, kecuali tindak pidana yang diduga ia lakukan sudah mencapai daluarsa.

KUHAP menyatakan bahwa penetapan tersangka didasarkan pada bukti permulaan yang cukup. Namun, standar dan parameter bukti permulaan yang cukup tersebut hanya dapat dinilai oleh penyidik secara sepihak. KUHAP tidak menghadirkan mekanisme uji yang memadai terkait penetapan tersangka. Akibatnya, terjadi ketidaksetaraan dan ketidakberimbangan posisi penyidik dengan tersangka.

Pada titik ekstrem, ketidaksetaraan dan ketidakberimbangan tersebut membuka peluang besar akan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Seseorang dapat ditetapkan sebagai tersangka dan dibatasi hak-haknya secara sepihak oleh penyidik dan berlangsung hampir tanpa batas waktu.

Menurut M. Yahya Harahap, demi terlaksananya kepentingan pemeriksaan tindak pidana, undang-undang memberi kewenangan kepada penyidik dan penuntut umum untuk melakukan tindakan upaya paksa berupa penangkapan, penahanan, penyitaan, dan sebagainya. Setiap upaya paksa yang dilakukan pejabat penyidik atau penuntut umum terhadap tersangka, pada hakikatnya merupakan perlakuan yang bersifat:

“Tindakan paksa yang dibenarkan undang-undang demi kepentingan pemeriksaan tindak pidana yang disangkakan kepada tersangka; dan sebagai tindakan paksa yang dibenarkan hukum dan undang-undang, setiap tindakan paksa dengan sendirinya merupakan perampasan kemerdekaan dan kebebasan serta pembatasan terhadap hak asasi manusia.”¹¹

Karena tindakan upaya paksa yang dikenakan instansi penegak hukum merupakan pengurangan dan pembatasan kemerdekaan dan hak asasi tersangka, tindakan itu harus dilakukan secara bertanggung jawab menurut ketentuan hukum dan undang-undang yang berlaku (*due process of law*). Tindakan upaya paksa yang dilakukan bertentangan dengan hukum dan undang-undang merupakan perkosaan terhadap hak asasi tersangka.¹²

Untuk itu, dalam konteks hukum yang akan datang (*ius constituendum*), perlu dan penting dihadirkan mekanisme uji yang memadai sekaligus melekat dalam skema peradilan pidana. Mekanisme uji tersebut tidak dapat diberikan hanya sepihak kepada penyidik melainkan seharusnya kepada forum atau mekanisme yang dianggap terbuka, berimbang, dan objektif.

Forum atau mekanisme tersebut adalah pengadilan. Hal ini selaras dengan konsep *judicial scrutiny*, yaitu bahwa setiap tindakan upaya paksa (tindakan yang membatasi hak) oleh penegak hukum harus diperiksa dan diuji oleh forum yang terbuka dan berimbang. Dimana penegak hukum dan orang yang dibatasi haknya dapat berkontestasi secara terbuka dan kemudian pada akhirnya diputuskan oleh hakim sebagai pihak yang diposisikan independen.

11 M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 3-4.

12 *Ibid.*

Keberadaan pengadilan baik dengan konsep praperadilan yang diperluas, hakim komisaris, maupun hakim pemeriksa pendahuluan penting sebagai sebuah mekanisme uji, pengawasan, serta kontrol yang bersifat horizontal terhadap kewenangan dan diskresi penyidik.

Kehadiran mekanisme pengujian terhadap sah atau tidaknya penetapan tersangka, akan membawa sistem peradilan pidana Indonesia menuju ke arah yang lebih akusatorial dan adversarial, seperti yang pernah disampaikan oleh Wirjono Prodjodikoro. Dalam sistem akusatorial-adversarial, hak tersangka berjalan secara berimbang dan setara dengan kewenangan yang dimiliki oleh penyidik.¹³

Selain itu, dengan hadirnya mekanisme uji terhadap sah atau tidaknya penetapan tersangka, ditambah lagi dengan terbukanya peluang untuk mengkontestasikan berbagai tindakan dan upaya paksa yang dimiliki penyidik/penuntut umum, maka kualitas pelaksanaan penegakan hukum terutama dalam fase penyidikan dan penuntutan diharapkan akan dapat meningkat dan jauh dari potensi penyalahgunaan kewenangan.

Bahkan, melalui perubahan undang-undang, diharapkan lembaga pengadilan tidak hanya memberikan mekanisme kontrol dan uji pada tahapan *post factum*, yaitu setelah tindakan penegak hukum dilakukan atau setelah ada hak yang terlanggar seperti kondisi Praperadilan saat ini. Lembaga Pengadilan seharusnya dapat hadir untuk memeriksa unsur nesesitas dan yuridis sebelum tindakan penegak hukum dilakukan.

Perlu ditegaskan, perluasan kewenangan pengadilan tersebut harus dilakukan melalui perubahan terhadap undang-undang, terutama perubahan KUHAP. Dengan demikian, pengujian terhadap setiap upaya paksa penegak hukum memiliki standar yang sama untuk setiap orang (tersangka).

Hal demikian sulit ditemukan apabila perluasan kewenangan pengadilan (praperadilan) dilakukan melalui penafsiran atau konstruksi hakim semata dalam kasus-kasus *in facto*. Tindakan hakim untuk memperluas objek praperadilan membawa perdebatan tersendiri karena basis dan parameter penafsiran maupun konstruksinya berbeda-beda sehingga terjadi ketidakseragaman dalam penerapannya.

Misalnya, dalam perkara Komjen (Pol) Budi Gunawan yang digunakan hakim sebagai ukuran adalah perlindungan hak-hak tersangka.¹⁴ Sementara itu, dalam putusan Praperadilan Suroso Atmomartoyo, alasan yang digunakan hakim adalah ketika nilai keadilan yang lebih tinggi, kemanusiaan yang lebih beradab, dan kepatutan yang lebih patut yang diuraikan dalam *ratio legis* pada pertimbangan putusan.¹⁵ Selain itu, hakim dalam Praperadilan Suroso Atmomartoyo juga menggunakan pertimbangan kondisi Indonesia yang memasuki fase darurat korupsi.¹⁶

13 Hal yang mana telah dikemukakan oleh Wirjono Prodjodikoro jauh sebelumnya, mengacu pada suatu doktrin bahwa terdakwa adalah “subyek” yang berhadapan dengan yang mendakwa tetapi mempunyai kedudukan yang sama dalam sistem. (Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, (Bandung: Penerbit Sumur Bandung, 1970), hlm. 15-16).

14 *Vide* Putusan No. 04/Pid.Prap/2015/PN.Jkt.Sel.

15 *Vide* Putusan No. 18/Pid.Prap/2015/PN.Jkt.SEL, hlm 120.

16 *Ibid*.

Pengujian Terhadap Bukti Permulaan Yang Cukup

Dalam KUHAP terdapat beberapa istilah untuk menyebutkan bukti, yaitu bukti permulaan, bukti permulaan yang cukup, cukup bukti, bukti yang cukup, dan alat bukti. Masing-masing istilah memiliki gradasi dan perbedaan peruntukan secara fungsional untuk setiap tahapan pemeriksaan dan pelaksanaan kewenangan.¹⁷

Terkait dengan penetapan tersangka, istilah yang digunakan dalam KUHAP adalah bukti permulaan dan bukti permulaan yang cukup. Pasal 1 angka 14 KUHAP, "tersangka adalah seorang yang karena perbuatannya atau keadaannya, berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku tindak pidana."

Dalam konteks tindak pidana korupsi, Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi menyatakan bukti permulaan yang cukup telah ada apabila ditemukan sekurang-kurangnya 2 alat bukti, termasuk dan tidak terbatas pada informasi atau data yang diucapkan, dikirim, diterima, atau disimpan secara biasa maupun elektronik.

Oleh karena itu, esensi dari pengujian terhadap sah atau tidaknya penetapan tersangka adalah pengujian terhadap bukti permulaan atau bukti permulaan yang cukup yang dimiliki oleh penyidik. Sebab, dengan berdasarkan bukti permulaan atau bukti permulaan yang cukup itu, seseorang dapat ditetapkan sebagai tersangka atau orang yang diduga melakukan tindak pidana.

Menurut saya, terdapat dua pendekatan dalam memandang keberadaan bukti permulaan yang cukup ini, yaitu pendekatan secara kualitatif dan pendekatan secara kuantitatif. Pendekatan secara kualitatif menitikberatkan pada kualitas bukti permulaan yang cukup yang dimiliki oleh penyidik. Tidak semata-mata memenuhi jumlah tertentu sebagai kecukupan minimum pembuktian. Sementara itu, pendekatan secara kuantitatif menekankan pemenuhan kecukupan bukti berdasarkan jumlah tertentu sebagai dasar minimum pembuktian.

M. Yahya Harahap dan P.A.F Lamintang menjelaskan, standar bukti permulaan yang cukup hendaknya mengacu pada Pasal 183 KUHAP, dimana dua alat bukti merupakan bukti minimal yang harus dipenuhi untuk menyatakan standar bukti yang cukup.¹⁸ Meski demikian, idealnya, kedua pendekatan tersebut di atas harus dipadukan. Sehingga, pengujiannya tidak hanya semata soal "cukup" secara jumlah tetapi juga "cukup" secara kualitas.

Pengujian terhadap kualitas bukti permulaan yang cukup setidaknya dapat dilakukan dengan tiga ukuran. Bagaimana kecukupan bukti permulaan yang dimiliki oleh penyidik? Sejauh mana kausalitas antara bukti permulaan yang cukup tersebut dengan keterkaitan pihak yang diduga melakukan perbuatan pidana? Dan, sejauh mana cara perolehan terhadap bukti permulaan yang cukup itu dilakukan berdasarkan hukum?

¹⁷ Lihat Chandra M. Hamzah, dkk, *Penjelasan Hukum Tentang Bukti Permulaan Yang Cukup*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2014).

¹⁸ P.A.F Lamintang sebagaimana dikutip oleh Darwan Prinst, *Hukum Acara Dalam Praktik*, (Jakarta: Djambatan, 1998), hlm. 51. Selain itu, lihat juga M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 287.

Dalam putusan Praperadilan No. 18/Pid.Prap/2015/PN.Jkt.SEL atas nama Suroso Atmomartoyo, pemeriksaan sudah mulai mengarah kepada pengujian sah atau tidaknya bukti permulaan yang cukup baik secara kuantitas maupun kualitas.

Suroso Atmomartoyo mendalilkan bahwa penetapan status tersangka kepada dirinya oleh KPK tidak didasarkan pada bukti yang cukup.¹⁹ Pasalnya, baik dalam dakwaan maupun putusan *Crown Court* di Inggris, tidak ditemukan adanya keterlibatan langsung antara Suroso dengan Innospec terkait dengan konspirasi untuk korupsi.

Menurut Suroso, permintaan dana kepada dari Syakir (salah satu direktur PT. Soegih Interjaya, Agen Innospec di Indonesia) kepada Innospec Limited melalui *email* dengan mengaitkan Suroso Atmomartoyo merupakan rekayasa untuk mendapatkan keuntungan dari bisnis Innospec di Indonesia. Demikian juga dengan pembukaan rekening atas nama Suroso Atmomartoyo di Singapura yang dilakukan oleh Syakir sendiri.

Sementara itu, KPK belum melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap Syakir. Sehingga, dugaan tindak pidana korupsi yang disangkakan KPK kepada Suroso Atmomartoyo belum cukup bukti untuk ditingkatkan menjadi penyidikan. Oleh karena itu, Suroso menuntut agar penyidikan yang dilakukan KPK dinyatakan tidak sah dan batal demi hukum.

Dari dalil tersebut, Suroso Atmomartoyo berusaha menggiring pengujian terhadap bukti permulaan yang cukup melalui pendekatan secara kualitatif.

Dalam jawabannya, KPK menjelaskan bahwa mereka mendasarkan pada hukum acara yang berlaku dan berdasarkan undang-undang dalam melaksanakan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi.

Ketentuan mengenai penyelidikan dan penyidikan juga diatur secara khusus dalam Pasal 44 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yaitu:

“(1) Jika penyelidik dalam melakukan penyelidikan menemukan bukti permulaan yang cukup adanya dugaan tindak pidana korupsi, dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak tanggal ditemukan bukti permulaan yang cukup tersebut, penyelidik melaporkan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi.

“(2) Bukti permulaan yang cukup dianggap telah ada apabila telah ditemukan sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti, termasuk dan tidak terbatas pada informasi atau data yang diucapkan, dikirim, diterima, atau disimpan baik secara biasa maupun secara elektronik atau optik.”

KPK menjelaskan, awalnya menerima surat dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) Nomor AHU.AH.08.03-08 tanggal 11 Maret 2010 perihal Permintaan Bantuan Timbal Balik dari Pemerintah Inggris Raya. Surat tersebut merupakan tindak lanjut Menkumham (selaku *Central Authority of Republic Indonesia*) atas *Letter of Request* yang dikirimkan oleh *Secretary for the Home Office (UK Central Authority)*.

¹⁹ Perkara yang disangkakan kepadanya bermula dari Putusan *Crown Court* di Southwark, Inggris, yang menghukum Innospec Limited atas tuduhan konspirasi untuk korupsi di Irak dan Indonesia.

Permintaan Bantuan Timbal Balik dari Pemerintah Inggris Raya itu terkait dengan dugaan tindak pidana persengkokolan untuk melakukan korupsi yang dilakukan oleh Innospec Limited maupun 3 (tiga) orang pimpinan perusahaan tersebut berupa penyuaipan kepada pejabat PT. Pertamina dan pejabat publik lainnya. Penyidikan perkara tersebut dilakukan oleh *Serious Fraud Office* (SFO).

Dalam melakukan kegiatan penyelidikan, Satgas Penyelidikan KPK bekerjasama dengan SFO untuk memperoleh alat bukti terkait perkara tersebut. Adapun hasil yang didapatkan pada saat penyelidikan adalah:

1. keterangan 35 orang diperiksa dan 414 dokumen terkait pengadaan TEL tahun 2004-2005.
2. email-email yang berisi korespondensi antara PT. Soegih Interjaya (M. Syakir dan Willy Sebastian Lim) dengan *The Associated Octel Co.Ltd* (David Turner, Paul Jennings, Miltos Papachristos, Dennis Kerrison), yang menunjukkan adanya bukti permulaan tindak pidana yang disangkakan kepada pemohon.
3. dokumen transaksi perbankan UOB Singapura atas rekening milik Pemohon dan Willy Sebastian Lim yang terdiri dari aplikasi pembukaan rekening, rekening koran, bukti transfer serta dokumen transaksi keuangan lainnya yang menunjukkan adanya pengiriman uang dari Willy Sebastian Lim kepada Suroso Atmomartoyo.

Setelah itu, KPK menggelar ekspose dan ditemukan bukti permulaan berupa 2 (dua) calon alat bukti yang menunjukkan terdapat aliran dana kepada Suroso Atmomartoyo. Dalil Suroso bahwa Syakir (salah satu direktur PT. Soegih Interjaya) melakukan rekayasa demi kepentingan dirinya sendiri dibantah oleh KPK. *Opening Crown Court* menyatakan terdapat aliran dana yang diberikan kepada Suroso.

KPK juga telah melakukan pemeriksaan terhadap Muhammad Syakir dan Willy Sebastian Lim. Berdasarkan itu, pada 31 Oktober 2011, Suroso Atmomartoyo ditetapkan sebagai tersangka melalui Surat Perintah Penyidikan Nomor: Sprin.Dik-36/01/10/2011. KPK dalam jawaban Praperadilannya kemudian memberikan batasan bahwa pengujian lebih lanjut terhadap bukti yang dimiliki akan dilakukan pada pemeriksaan pokok perkara.

Dari dalil yang diajukan Suroso Atmomartoyo serta jawaban KPK di atas, sudah terlihat arah pemeriksaan menuju kepada pemeriksaan terhadap bukti permulaan yang cukup. Dalil yang diajukan Suroso Atmomartoyo menggunakan pendekatan secara kualitatif sementara jawaban KPK menggunakan pendekatan secara kuantitatif dan kualitatif.

Dengan menggunakan tiga ukuran yang telah diajukan di atas, terlihat bahwa KPK telah memiliki bukti permulaan yang cukup berupa lebih dari 2 (dua) alat bukti sebagai bukti permulaan. Bukti permulaan itu cukup untuk menunjukkan ada hubungan kausal antara keberadaan bukti permulaan yang cukup dengan dapat diduganya Suroso Atmomartoyo sebagai tersangka.

Namun, hakim tidak mempertimbangkan lebih lanjut baik dalil Suroso Atmomartoyo maupun jawaban KPK. Hakim menyatakan bahwa penetapan tersangka tidak masuk dalam kewenangan Praperadilan yang bersifat limitatif sebagaimana diatur dalam Pasal 77 KUHAP sehingga pengujian terhadapnya tidak perlu dilakukan lebih lanjut.

Putusan MK Bukan Tanpa Kritik

Tidak lama berselang setelah putusan praperadilan Suroso Atmomartoyo dijatuhkan, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan nomor 21/PUU-XII/2014 memutuskan bahwa penetapan tersangka adalah salah satu objek yang dapat diperiksa dan diuji dalam lembaga Praperadilan. Putusan tersebut pada hakekatnya memberikan harapan baru terhadap perlindungan hak-hak tersangka meskipun bukan berarti nihil dari kritik.

Secara formal, penetapan tersangka dapat diuji di lembaga praperadilan dapat diterima mengingat kewenangan dan subjektivitas penyidik yang begitu besar dalam menentukan dasar pentersangkaan seseorang tanpa mekanisme pengujian yang sama besarnya. Namun, yang menjadi permasalahan adalah pemaknaan Mahkamah Konstitusi terhadap “bukti permulaan” dan “bukti permulaan yang cukup” dengan “alat bukti”.

Dalam konstruksi KUHAP, alat bukti bukanlah dasar bagi dimulainya penyidikan, penetapan tersangka, maupun upaya paksa. Alat bukti adalah dasar bagi penjatuhan pidana terhadap seseorang yang telah diperiksa dan diputus di muka persidangan. Di titik ini, Mahkamah Konstitusi telah merancukan pemaknaan bukti permulaan yang cukup (*probable cause*) dengan alat bukti (*reasonableness*).

Dalam permohonannya, pemohon *judicial review* menjelaskan, frasa “bukti permulaan” dan “bukti permulaan yang cukup” dalam Pasal 1 angka 14 *juncto* Pasal 17 KUHAP seharusnya diberikan pemaknaan tidak konstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa “bukti permulaan” dan “bukti permulaan yang cukup” tidak dimaknai sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti.

Mahkamah Konstitusi (MK) berpendapat, untuk memenuhi asas *lex certa* dan *lex stricta* dalam hukum pidana, frasa “bukti permulaan”, “bukti permulaan yang cukup”, dan “bukti yang cukup” sebagaimana ditentukan Pasal 1 angka 14, Pasal 17, dan Pasal 21 ayat (1) KUHAP harus ditafsirkan sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti yang termuat dalam Pasal 184 KUHAP. Dan, disertai dengan pemeriksaan terhadap calon tersangka, kecuali terhadap tindak pidana yang penetapan tersangkanya dimungkinkan tanpa kehadirannya (*in absentia*).

Putusan MK tersebut berdampak pada pemaknaan “bukti permulaan yang cukup” yang menjadi rancu dengan “alat bukti”. Terlebih ketika MK juga menyatakan bahwa bukti permulaan, bukti permulaan yang cukup, dan bukti yang cukup adalah minimal dua alat bukti yang termuat dalam Pasal 184 KUHAP.

Dalam KUHAP, istilah alat bukti ditemukan dalam BAB XVI mengenai Pemeriksaan di Sidang Pengadilan. Misalnya, dalam Pasal 183 KUHAP, “Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seseorang, kecuali dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa yang bersalah melakukannya.”

Mahkamah Konstitusi memberikan pemaknaan **bukti permulaan** sama dengan **alat bukti** sebagaimana Pasal 184 KUHAP. Alat bukti menurut Pasal 184 KUHAP, yakni: keterangan saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk, dan keterangan terdakwa.

Keterangan saksi dipandang sebagai alat bukti apabila dinyatakan dalam sidang pengadilan.²⁰ Sedangkan, keterangan ahli ialah apa yang seorang ahli nyatakan di sidang pengadilan.²¹ Penilaian atas kekuatan pembuktian petunjuk dilakukan oleh hakim di muka persidangan.²² Keterangan terdakwa ialah apa yang terdakwa nyatakan di sidang tentang perbuatan yang ia lakukan atau yang ia ketahui sendiri atau yang ia alami sendiri.²³

Dari gambaran di atas, terdapat ketidakcocokan fungsi antara bukti permulaan yang cukup dengan alat bukti. Fungsi bukti permulaan yang cukup adalah sebagai dasar dimulainya penyidikan dan penetapan seseorang tersangka di fase pra-ajudikasi. Sedangkan, alat bukti berfungsi sebagai dasar pemidanaan terhadap seseorang di ujung proses peradilan.

Dengan demikian, pemberian makna oleh Mahkamah Konstitusi terhadap bukti permulaan, bukti permulaan yang cukup, dan bukti yang cukup menjadi rancu dengan alat bukti sebagai dasar pemidanaan seseorang. Mahkamah Konstitusi telah mengabaikan adanya gradasi dan peruntukan fungsional dari masing-masing kualifikasi bukti tersebut.

Putusan MK akan beralih dari harapan menjadi kekacauan ketika tidak diikuti oleh mekanisme atau hukum acara yang memadai. Posisi MK yang terbatas sebagai pemutus bertentangan atau tidak bertentangannya suatu norma undang-undang terhadap konstitusi memberikan keharusan bagi pembentuk undang-undang untuk melakukan langkah tindak lanjut, yaitu dengan melakukan perubahan undang-undang.

Penyusunan hukum acara yang jelas dan pasti akan membawa praperadilan atau apapun nomenklatur yang akan disepakati menuju kepada harapan ideal sebagai lembaga pengawasan terhadap kewenangan aparaturnya penegak hukum. Hukum acara Praperadilan itu dapat meliputi sekurang-kurangnya: materi apa saja yang dapat diuji, sejauh mana pembuktian dapat dilakukan, batas waktu pemeriksaan, bagaimana beban pembuktian, hingga upaya hukum apa yang dapat ditempuh.

Kewenangan KPK Dalam Mengangkat Penyidik Secara Mandiri

Salah satu dalil Suroso Atmomartoyo dalam Praperadilannya adalah tidak sahnya penyidikan yang dilakukan oleh KPK karena kedudukan penyidik yang memeriksanya sudah tidak lagi menjabat sebagai anggota Kepolisian dan telah diangkat secara mandiri oleh KPK sebagai penyidik.

Suroso Atmomartoyo mendalilkan, penyidikan hanya dapat dilakukan oleh penyidik sebagaimana diatur dalam Pasal 106 KUHAP, *“Penyidik yang mengetahui, menerima laporan atau pengaduan tentang terjadinya suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana wajib segera melakukan tindakan penyidikan yang diperlukan.”*

20 Pasal 185 ayat (1) KUHAP

21 Pasal 186 KUHAP

22 Pasal 188 ayat (3) KUHAP

23 Pasal 189 ayat (1) KUHAP

Dia mengutip Pasal 1 angka 1 dan Pasal 6 ayat (1) KUHAP yang menjelaskan, *penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.*

Hakim tunggal praperadilan dalam pertimbangannya mengutip pendapat ahli DR. Chairul Huda, S.H.,M.H. yang berpendapat bahwa penyidik KPK harus memenuhi Pasal 6 ayat (1) KUHAP dan KPK tidak mempunyai kewenangan untuk mengangkat penyidik sendiri sendiri yang tidak memenuhi Pasal 6 ayat (1) KUHAP karena penyidik pada KPK adalah penyidik adalah penyidik yang berasal dari Kepolisian.

Selain itu, hakim mengutip pendapat ahli Yahya Harahap bahwa ketentuan Pasal 45 UU KPK mengesampingkan ketentuan dalam Pasal 6 KUHAP yang menyebutkan penyidik adalah pejabat Polri dan PPNS. Ahli berpendapat bahwa jika suatu ketentuan undang-undang sudah *clear outline*, maka tidak perlu ditafsirkan lagi.

Contohnya adalah Pasal 45 UU KPK yang menyatakan bahwa penyidik adalah penyidik pada KPK yang diangkat dan diberhentikan oleh KPK. Disitu tidak disebutkan penyidik KPK harus berasal dari Kepolisian sehingga tidak bisa ditafsirkan penyidik KPK harus berasal dari Kepolisian.

Menurut hakim, dalam Pasal 45 UU KPK dinyatakan penyidik adalah penyidik pada KPK yang diangkat dan diberhentikan oleh KPK. Dengan demikian, penyidik KPK tidak harus pejabat dari Polri. KPK sebagai lembaga negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 UU KPK diberi wewenang untuk mengangkat penyidik independen untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Hakim kemudian mengesampingkan pendapat ahli DR. Chairul Huda, S.H.,M.H. dan mengambil alih pendapat Yahya Harahap sebagai pendapat hakim Praperadilan.

Dari dalil Suroso Atmomartoyo, jawaban KPK, dan pertimbangan hakim Praperadilan belum tercermin secara jelas dan tegas apakah KPK memang berwenang mengangkat penyidik secara mandiri dan apakah penyidik yang diangkat secara mandiri itu berwenang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya untuk melakukan penyidikan.

Benar bahwa KPK adalah lembaga negara independen, memiliki beberapa pengaturan hukum acara yang bersifat khusus, serta dapat menerbitkan aturan mengenai tata kelola kelembagaannya secara mandiri (*self regulatory body*). Namun, dalil dan argumentasi yang diajukan masing-masing pihak masih sampai pada kewenangan dan kekhususan KPK untuk melakukan penyidikan.

Pertanyaan mengenai apakah KPK berwenang mengangkat penyidik secara mandiri (di luar penyidik Kepolisian atau Kejaksaan) dan apakah penyidik yang diangkat secara mandiri itu berwenang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya untuk melakukan penyidikan atas nama KPK belum terjawab secara tuntas.

Mempersoalkan isu di atas dalam praperadilan yang memiliki kewenangan yang terbatas adalah tidak tepat. Permasalahan di atas merupakan permasalahan norma yang seharusnya dipecahkan melalui pengujian kepada Mahkamah Konstitusi atau penerbitan regulasi yang lebih rinci dan bukan melalui forum Praperadilan.

Penerbitan regulasi yang lebih rinci dapat dilakukan pada tingkatan Peraturan Pemerintah. Hal mana juga telah dilakukan Pemerintah melalui penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2012 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Komisi Pemberantasan Korupsi. Peraturan Pemerintah itu telah membuka peluang alih status pegawai untuk dipekerjakan sebagai pegawai KPK.

Materi yang sama dapat diterapkan untuk memberikan kewenangan bagi KPK dalam mengangkat penyidik secara mandiri sekaligus mempertegas keabsahan penyidik yang diangkat KPK secara mandiri oleh KPK tersebut untuk melakukan tugas penyidikan.

Kesimpulan

Suroso Atmomartoyo mengajukan permintaan Praperadilan sebelum Mahkamah Konstitusi menerbitkan Putusan Nomor 21/PUU-XII/2014 yang memperluas kewenangan Praperadilan meliputi pengujian terhadap sah atau tidaknya penetapan tersangka. Artinya, pada saat yang bersangkutan mengajukan Praperadilan objek kewenangan Praperadilan sebagaimana diatur dalam KUHAP terbatas dan bersifat limitatif. Namun, Suroso Atmomartoyo mengajukan Praperadilan setelah Hakim Sarpin Rizaldi memutus dan menggugurkan status tersangka Komjen (Pol) Budi Gunawan.

Putusan praperadilan Komjen (Pol) Budi Gunawan berbanding terbalik dengan putusan Praperadilan Suroso Atmomartoyo. Dalam putusan Praperadilan Komjen (Pol) Budi Gunawan, hakim PN Jakarta Selatan, Sarpin Rizaldi, melakukan penafsiran dan konstruksi melampaui undang-undang dan memutuskan bahwa penetapan tersangka dapat diuji di Praperadilan. Sedangkan, dalam putusan praperadilan Suroso Atmomartoyo, hakim tunggal pada pengadilan yang sama, F. Riyadi Sunindyo, memberikan pertimbangan dan memutuskan bahwa objek Praperadilan bersifat limitatif.

Menurut Riyadi, tidak diaturnya penetapan tersangka dalam maupun tidak sahnya penyidikan dalam KUHAP bukanlah disebabkan adanya kekosongan hukum, melainkan karena KUHAP sendiri sudah dengan jelas membatasi secara limitatif objek Praperadilan. Kata Riyadi, "Hal-hal lain yang tidak termuat harus dibaca bukan merupakan objek Praperadilan."

Jika hakim harus melakukan penafsiran, analogi, konstruksi, dan penemuan hukum, maka ukuran yang dipakai adalah nilai keadilan yang lebih tinggi, kemanusiaan yang lebih beradab, dan kepatutan yang lebih patut yang diuraikan dalam *ratio legis* pada pertimbangan putusan.

Perbedaan cara pandang kedua hakim tersebut, disebabkan oleh ketiadaan standar dalam memaknai perluasan praperadilan. Dalam Praperadilan Komjen (Pol) Budi Gunawan, hakim memperluas objek Praperadilan dengan pertimbangan perlindungan hak-hak tersangka. Sementara, dalam Praperadilan Suroso Atmomartoyo, hakim tidak membenarkan perluasan Praperadilan dengan alasan kondisi Indonesia yang sudah memasuki fase darurat korupsi.

Dalam konteks hukum yang ada dan berlaku saat pemeriksaan praperadilan ini, jangkauan praperadilan tidak sampai kepada pengujian mengenai keabsahan penetapan tersangka. Pembatasan praperadilan tersebut bukan karena adanya kekosongan hukum, melainkan KUHAP sudah secara jelas memberikan pengaturan dan batasan mengenai tindakan apa saja yang dapat diuji di Praperadilan.

Masa mendatang, penting menghadirkan lembaga yang dapat menguji, mengontrol, sekaligus mengoreksi tindakan-tindakan penegak hukum terutama yang bersifat membatasi kebebasan seseorang. Konsep *judicial scrutiny* mesti dihadirkan guna memberikan pertimbangan dan kesetaraan kedudukan antara penegak hukum dengan warga negara.

Tahapan pengawasan juga perlu dihadirkan mulai dari tahap awal, yaitu untuk menguji unsur nesalitas dan yuridis sebelum penegak hukum melaksanakan kewenangan upaya pakasanya.

Kurangnya efektivitas praperadilan karena bersifat *post factum* (setelah tindakan penegak hukum dilakukan atau setelah ada hak yang terlanggar) dapat dijadikan pertimbangan agar pemeriksaan dilakukan sebelum dan sesudah tindakan penegak hukum dilakukan. Selain mendorong sistem peradilan pidana Indonesia menuju ke arah akusatorial-adversarial, hal ini juga dapat menekan potensi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dari penyidik.

Esensi dari pengujian terhadap keabsahan penetapan tersangka adalah pengujian terhadap keberadaan bukti permulaan yang cukup oleh penyidik. Pengujian terhadap kualitas bukti permulaan yang cukup dapat dilakukan dengan menggunakan 3 (tiga) parameter, yaitu: a) bagaimana kecukupan bukti permulaan yang dimiliki oleh penyidik, b) sejauh mana kausalitas antar bukti permulaan yang cukup tersebut dengan keterkaitan pihak yang diduga melakukan tindak pidana, dan c) sejauh mana cara perolehan terhadap bukti permulaan yang cukup itu dilakukan berdasarkan hukum.

Dalam putusan Praperadilan Nomor 18/Pid.Prap/2015/PN.Jkt.Sel, Suroso Atmomoartoyo maupun KPK telah mengarah pada pengujian terhadap bukti permulaan yang cukup dengan pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Namun, hakim tunggal Praperadilan tidak mempertimbangkan lebih lanjut mengenai hal ini dengan alasan keterbatasan kewenangan Praperadilan.

Aspek lain yang menarik untuk dibahas adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014 yang membawa harapan sekaligus juga patut diberikan kritik. Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya telah merancukan gradasi dan peruntukan fungsional dari masing-masing bukti, yaitu bukti permulaan, bukti permulaan yang cukup, bukti yang cukup, dan alat bukti. Padahal, fungsi bukti permulaan adalah sebagai dasar dimulainya penyidikan dan dasar pentersangkaan seseorang. Sedangkan, alat bukti berfungsi sebagai dasar pemidanaan di ujung proses peradilan.

Tidak hanya sampai di situ, terdapat kebutuhan untuk segera menyusun hukum acara praperadilan sebagai bentuk tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Langkah tindak lanjut tersebut sudah seharusnya segera disusun oleh Pemerintah dan DPR dengan melakukan perubahan undang-undang, utamanya perubahan terhadap KUHAP.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur

Hamzah, Chandra, dkk. 2014. *Penjelasan Hukum Tentang Bukti Permulaan Yang Cukup*. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK). Jakarta.

Harahap, M. Yahya. 2010. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali*. Sinar Grafika. Jakarta.

M.P. Pangaribuan, Luhut. 2008. *Hukum Acara Pidana: Surat-Surat Resmi di Pengadilan Oleh Advokat (Praperadilan, Eksepsi, Pledoi, Duplik, Memori Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali)*. Penerbit Djambatan. Jakarta.

O.C. Kaligis, dkk. 2010. *Praktek Peradilan Dari Waktu ke Waktu*. OCK & Associates. Jakarta.

Prinst, Darwin. 1998. *Hukum Acara Dalam Praktik*. Penerbit Djambatan. Jakarta.

Prodjodikoro, Wirjono. 1970. *Hukum Atjara Pidana di Indonesia*. Penerbit Sumur Bandung. Bandung.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang

Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 103 Tahun 2012 tentang Sistem Manajemen Sumber Daya Manusia Komisi Pemberantasan Korupsi

Putusan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XII/2014

Putusan Mahkamah Agung No. 88 PK/Pid/2011

Putusan No. 04/Pid.Prap/2015/PN.Jkt.Sel

Putusan No. 38/Pid.Prap/2012/PN.Jkt.Sel

Putusan No. 01/Pid.Prap/2011/PN.Bky

Digest

Digest Putusan Mahkamah Agung

Perlindungan Terhadap Pembeli Beritikad Baik

Oleh: Alfeus Jebabun¹

Salah satu permasalahan dalam hukum perdata terutama perjanjian jual beli adalah mengenai perlindungan terhadap pembeli beritikad baik. Itikad baik menurut Subekti adalah kejujuran. Orang yang beritikad baik menaruh kepercayaan sepenuhnya kepada pihak lawan, yang dianggapnya jujur dan tidak menyembunyikan sesuatu yang buruk yang kemudian hari akan menimbulkan kesulitan-kesulitan.

Menurut Yurisprudensi Mahkamah Agung, jual beli yang dilakukan hanya berpura-pura (proforma) saja hanya mengikat terhadap pihak yang membuat perjanjian, dan tidak mengikat kepada pihak ketiga yang membeli dengan itikad baik². Itikad baik merupakan salah satu asas perjanjian yang diatur dalam Pasal 1338 ayat (3), bahwa perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik. Pembeli yang telah bertindak dengan itikad baik harus dilindungi dan jual beli yang bersangkutan haruslah dianggap syah.³

Sering dijumpai kasus perjanjian yang dilaksanakan dengan itikad tidak baik. Misalnya, dalam hal jual beli tanah. Pembeli dan penjual sepakat untuk melakukan jual beli. Pembeli pun membayarkan harga jual seperti yang telah disepakati. Namun, setelah jual beli rampung timbul masalah. Ternyata, objek yang diperjualbelikan bukan milik penjual, melainkan milik orang lain. Bagaimanakah hukum melindungi pembeli yang beritikad baik? Pendapat Mahkamah Agung (MA) atas Perlindungan terhadap pembeli ataupun pihak yang beritikad baik belum seragam. Terlihat beberapa putusan Mahkamah Agung menggambarkan kasus “Bagaimana perlindungan terhadap pembeli beritikad baik”.

Putusan pertama yang ditemukan, yaitu dalam perkara No. 350 K/Sip/1968 antara Gan Choo Hoo melawan Kamid Kartadinata dan Brigdjen K.K.O. Moch Junus.⁴ Dalam perkara ini, Penggugat (Gan Choo Ho) menggugat Kamid Kartadinata (Tergugat I) karena menjual kembali rumah miliknya kepada Tergugat II (Moch Junus). Padahal, objek sengketa sebelumnya dijanjikan untuk dijual kepada Penggugat. Penggugat membeli objek sengketa sebagai kelanjutan

1 Peneliti LeIP

2 Yurisprudensi Mahkamah Agung, 1996, hal. 26.

3 Yurisprudensi Mahkamah Agung, 1958

4 Yurisprudensi Mahkamah Agung, 1969. Diputus oleh Subekti (Ketua); D.H. Lumbanraja; Sardjono, pada tgl 5 Mei 1969

pelaksanaan perjanjian sewa menyewa selama 3 tahun, dan disusul dengan perikatan jual beli rumah tersebut. Harga jual beli yang disepakati sebesar Rp. 1.250.000.

Penggugat sudah membayar sebesar Rp. 1.050.000. sisanya, Rp. 200.000, akan dilunaskan pada waktu membuat surat jual beli di hadapan notaris. Namun, bukannya membuat akta jual beli di hadapan notaris, Tergugat I malah menjual objek sengketa kepada Tergugat II. Penggugat menggugat agar pengadilan membatalkan perjanjian jual beli Tergugat I dan Tergugati II, dan menyatakan sah perjanjian jual beli antara Penggugat dengan Tergugat I.

Pengadilan tingkat pertama mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian. Putusan tersebut dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Jakarta. Atas putusan tersebut, Para Tergugat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung. Menurut Pemohon Kasasi I, pada waktu membuat perjanjian dengan Termohon kasasi, UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria belum berlaku. Waktu itu, aturan yang berlaku adalah *Burgerlijke Wetboek*. Jadi, Termohon kasasi tidak punya hak menuntut agar Pemohon Kasasi I dihukum membuat akta jual beli. Sedangkan, Pemohon kasasi II menyatakan, Pemohon kasasi (Tergugat II) adalah pembeli beritikad baik, sehingga harus dilindungi hukum.

Mahkamah Agung mengabulkan permohonan kasasi Pemohon. Menurut MA, jual beli bersifat obligatoir, sedangkan hak milik atas barang yang diperjualbelikan baru pindah bila barang tersebut telah diserahkan secara yuridis. Dalam perkara ini, menurut MA, Tergugat I tidak mampu memenuhi kewajibannya dengan menjual lagi objek sengketa ke pihak ketiga yang telah dijualnya kepada pembeli pertama disertai dengan penyerahan secara yuridis kepada si pembeli kedua tersebut, dan menurut hukum dianggap berpindah secara sah. Keadaan demikian, pembeli pertama hanya dapat menuntut penggantian kerugian atau pembatalan perjanjian disertai ganti rugi berdasarkan wanprestasi yang dilakukan penjual.

Pertimbangan yang mirip terjadi dalam putusan No. 3201 K/Pid/1991, antara Fransiskus Xaverius Soeharno (Penggugat) melawan Ibrahim dan Soelaiman (para Tergugat). Penggugat membeli tanah Tergugat I. Sejak terjadinya jual beli, Tergugat I tidak pernah mengosongkan dan menyerahkan tanah sengketa kepada Penggugat, tapi malah menyerahkan kepada Tergugat II. Penggugat menggugat Tergugat karena telah melakukan wanprestasi, dan memohon agar menyatakan sah akta jual beli antara Penggugat dengan Tergugat I, serta meminta agar Tergugat I dan Tergugat II menyerahkan tanah sengketa kepada Penggugat.

Pengadilan tingkat pertama mengabulkan gugatan penggugat. Namun, gugatan tersebut dibatalkan di Pengadilan Tinggi. Menurut majelis hakim banding, antara Tergugat I dan Tergugat II telah mengadakan perjanjian utang piutang dengan jaminan tanah sengketa. Tergugat I meminjamkan uang kepada Tergugat II dengan bunga 2% (dua persen) setiap bulan. Oleh karena Tergugat II belum mengembalikan pinjaman serta bunga, Tergugat I meminta agar sertifikat tanah sengketa dibalik nama atas nama Tergugat I.

Hubungan hukum utang piutang tersebut diubah menjadi jual beli, atas paksaan Tergugat I. Tergugat II juga membuat pernyataan, bahwa perjanjian jual beli tersebut hanya pura-pura/formalitas saja. Dengan demikian, pertimbangan majelis hakim banding menyatakan: "Penerimaan uang sebelum jual beli dilakukan, bukan merupakan pembayaran atas harga tanah

sengketa. Jadi, hubungan hukum antara Tergugat I dengan Tergugat II hanya hutang piutang. Dengan batalnya akta pembayaran jual beli tersebut, maka Tergugat II adalah tetap pemilik dari tanah sengketa. Sehingga jual beli antara Penggugat dengan Tergugat I dinyatakan batal, karena Tergugat I bukan pemilik sah atas tanah sengketa”.

Mahkamah Agung membatalkan putusan pengadilan tinggi tersebut. Menurut MA, Penggugat adalah Pembeli beritikad baik yang harus dilindungi (patut memperoleh perlindungan hukum).⁵

Pertimbangan berbeda dapat dilihat dalam perkara Lucki Iwanto melawan ahli waris Utih binti Baba, putusan No. 1816 K/Pdt/1989. Dalam perkara ini, Penggugat mendalilkan telah membeli tanah dari Mohamad Ali bin Nurdin dan H. Abdul Hamid bin H. Djamaludin Tasin, bukti akte jual beli. Penggugat juga telah memperoleh sertifikat hak milik atas objek sengketa. Namun, sertifikat milik Penggugat tersebut dibatalkan oleh SK Mendagri atas permohonan Tergugat. Atas pembatalan tersebut, Penggugat mengajukan keberatan kepada Tergugat II (Gubernur), tetapi ditolak. Penggugat pun mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Palembang karena khawatir Tergugat II akan membatalkan sertifikat hak milik Penggugat.

Pengadilan Negeri Palembang menolak gugatan Penggugat untuk seluruhnya. Putusan tersebut dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi Palembang. Majelis hakim banding memutuskan, gugatan Penggugat tidak dapat diterima karena kurang para pihak. Mengenai alasan syarat formil, MA dalam persidangan kasasi menilai: gugatan Penggugat memenuhi syarat formil. Sebab, mendagri sudah ikut digugat, sedangkan penjual tidak mutlak untuk digugat.

Namun, dalam pokok perkara MA sependapat dengan Pengadilan Negeri Palembang. “Penggugat sebagai pembeli tidak dapat dikualifikasikan sebagai pembeli yang beritikad baik. Sebab, saat pembelian, Penggugat sama sekali tidak secara cermat meneliti dan menyelidiki hak dan status para penjual atas tanah perkara. Pembelian dilakukan dengan ceroboh sehingga dapat dinilai pembelian dilakukan dengan itikad buruk. Oleh karena itu penggugat tidak pantas dilindungi dalam transaksi jual beli tersebut”.⁶

Pertimbangan MA tersebut tampak berbeda pula dalam memutus perkara No. 4039 K/Pdt/2001, antara Ny. Roemani Soekarman Cs melawan Leon Santiono, PT BCA Malang, & Drs. Frans Sudarma. Perkara ini merupakan perkara sengketa sebuah rumah di daerah Malang. Dalam perkara ini Para Penggugat menggugat perbuatan Tergugat karena telah menggelapkan rumahnya (tidak terlalu jelas apakah yang dimaksud menggelapkan di sini adalah memalsu akta tanah atas rumah tersebut atau perbuatan lainnya), serta Turut Tergugat I (Bank) dan II yang telah menguasai rumah tersebut secara riil.

Perkara ini berawal dari Tindakan Tergugat I yang menggelapkan hak atas tanah dan bangunan milik Penggugat. Tergugat I kemudian membuat akta atas tanah tersebut secara resmi dihadapan notaris. Selanjutnya Tergugat I meminjam uang dari Bank (Tergugat II) dengan jaminan sertifikat tanah tersebut. Karena Tergugat tidak sanggup membayar utang tersebut, tanah yang dijadikan Tanggungan tersebut di lelang oleh Turut Tergugat I.

5 Yurisprudensi Mahkamah Agung, 1996

6 Yurisprudensi Mahkamah Agung, 1992

Atas tindakan Tergugat ‘menggelapkan’ tanah milik Penggugat, para Penggugat pernah mengajukan gugatan ke pengadilan, namun gugatan tersebut ditolak oleh pengadilan. Selanjutnya penggugat melaporkan perbuatan pidana Tergugat ke kepolisian. Tergugat akhirnya oleh pengadilan dinyatakan terbukti melakukan tindak pidana. Atas putusan pidana tersebut penggugat kembali mengajukan gugatan. Di tahap ini PN Malang kemudian mengabulkan gugatan Penggugat yaitu menyatakan akta tanah yang dibuat dihadapan notaris batal serta Risalah Lelang atas tanah a quo batal demi hukum, serta memerintahkan Tergugat serta Turut Tergugat I dan II untuk menyerahkan tanah tersebut kepada para penggugat.

Di tingkat Banding putusan PN tersebut dibatalkan. Pengadilan Tinggi menganggap bahwa gugatan Para Penggugat tersebut *nebis in idem* oleh karena permasalahan ini telah diputus oleh PN yang sama sebelumnya.

Di tingkat Kasasi Mahkamah Agung tidak sependapat dengan PT. MA berpendapat bahwa gugatan Penggugat tidak *nebis in idem*, karena walaupun subyek dan obyek kedua perkara sama namun alasan-alasan yang dikemukakan berbeda, dimana yang menjadi dasar gugatan para Penggugat adalah putusan perkara pidana dimana Tergugat terbukti melakukan penggelapan atas tanah milik para Penggugat.

Akan tetapi walaupun pada pokoknya MA sependapat dengan Pengadilan Negeri, MA tidak sependapat dengan putusan PN yang memerintahkan Turut Tergugat I dan II untuk menyerahkan tanah dan rumah a quo kepada para Penggugat. Menurut MA hak tanggungan atas tanah obyek sengketa telah sesuai prosedur, sehingga dalam hal ini Turut Tergugat I dan II dianggap sebagai pihak ketiga yang beritikad baik sehingga kepentingannya juga harus dilindungi, dan hanya Tergugat lah yang harus bertanggung jawab atas ganti kerugian kepada para Penggugat.

MA memutus perkara No. 1003 K/Pdt/2011 antara Drs. H.A.M. Bustan Oddo melawan Abd. Latif dkk. Penggugat bernama HAM Bustan Oddo yang memiliki sengketa tanah dengan Tergugat yang bernama Ashari Jaya (Tergugat 2). Sengketa ini sebenarnya sudah masuk ke dalam proses peradilan. Pengadilan Negeri Parepare sudah mengeluarkan putusan Nomor 04/Pdt.G/1996/PN.Parepare tertanggal 11 Nopember 1996, dikuatkan oleh Pengadilan Tinggi Makassar. MA juga sudah mengeluarkan Putusan Nomor 1325K/Pdt/1998.

Namun, 2 tahun sebelum MA mengeluarkan putusannya, diantara kedua belah pihak sudah berdamai dan membuat surat perdamaian yang ditandatangani di hadapan notaris. Penggugat dan Tergugat II telah sepakat untuk membagi dua bagian dengan luas yang sama dengan timbul 2 (dua) sertifikat dengan nama masing- masing yang telah disepakati oleh para ahli waris kedua belah pihak antara penggugat dengan Tergugat 2; Bahwa tergugat II tidak menepati perdamaian tersebut dan Tergugat 2 justru secara diam-diam dan tanpa sepengetahuan Penggugat menjual obyek sengketa tersebut kepada H. Abdul Latif (Tergugat I).

Berdasarkan hal tersebut, Penggugat mengajukan gugatan kepada PN Parepare yang pada intinya menyatakan akta perdamaian yang telah dibuat antara kedua belah pihak adalah sah dan mengikat secara hukum, serta memohon kepada Pengadilan untuk membatalkan perjanjian antara Tergugat II dengan Tergugat I.

Di tingkat Pertama PN Pare-Pare menolak gugatan Penggugat. Putusan tersebut diperkuat oleh Pengadilan Tinggi Makassar dan Mahkamah Agung di tingkat kasasi. Dalam pertimbangannya MA menyatakan bahwa Tergugat I merupakan pembeli yang beritikad baik yang harus dilindungi.

Kutipan Pertimbangan Mahkamah Agung: Bahwa alasan-alasan tersebut tidak dapat dibenarkan, *judex facti* tidak salah menerapkan hukum, karena Tergugat I pembeli yang beritikad baik harus dilindungi, lagipula perdamaian tersebut tidak diikuti semua pihak yang bersengketa sehingga perdamaian tersebut tidak mengikat pihak-pihak di luar para pihak yang berdamai.

Pertimbangan yang mirip, terlihat dalam putusan Mahkamah Agung No. 214/K/Pdt/2011. Perkara yang melibatkan Siti Ramelah melawan Osner Butar-Butar Cs. Sengketa tanah warisan. Penggugat menggugat tergugat yang tanpa hak telah memindahkan hak atas tanah penggugat kepada tergugat lainnya. Proses pemindahan hak atas tanah dalam kasus ini terjadi hingga tangan kelima. Penggugat yang bernama Siti Ramlah memiliki tanah seluas 4300 m². Tanah tersebut merupakan warisan dari ayah penggugat, dibuktikan dengan Surat Keterangan Tanah (SKT) yang diterbitkan oleh Bupati Kepala Daerah Tingkat II Deli Serdang pada tahun 1974.

Pada sekitar Tahun 1985 tanah milik Penggugat tersebut dijual oleh Tergugat I secara melawan hukum kepada Tergugat IV. Pada tahun 1988 sebagian tanah tersebut oleh Tergugat IV dijual lagi kepada Tergugat V. Selanjutnya pada tahun 1992 Tergugat V menjual tanah tersebut kepada Tergugat II. Seluruh proses peralihan hak yang dilakukan secara melawan hukum tersebut dilakukan melalui Tergugat III sebagai Camat setempat. Proses peralihan hak milik Penggugat tersebut baru diketahui oleh Penggugat sekitar tahun 2005. Atas peralihan hak milik Penggugat yang dilakukan secara tidak sah tersebut Penggugat menggugat Tergugat I, II, III, IV, dan V untuk menyerahkan kembali tanah miliknya serta membayar sejumlah ganti kerugian.

Ditingkat pertama, PN Lubuk Pakam menolak seluruh gugatan Penggugat. Namun dalam tingkat banding, PT Medan melalui putusan nomor 162/PDT/2009/PT.MDN., tanggal 3 September 2009, membatalkan putusan PN tersebut. PT Medan menyatakan mengabulkan gugatan penggugat untuk sebahagian. PT Medan menyatakan seluruh Surat Pelepasan Hak dengan Ganti Rugi tidak sah dan tidak memiliki kekuatan hukum tetap serta memerintahkan tanah yang dipersengketakan dimana terakhir dikuasai oleh Tergugat II untuk dikembalikan kepada Penggugat dalam keadaan kosong.

Atas putusan Pengadilan Tinggi tersebut Tergugat II pun mengajukan kasasi ke MA dengan dasar bahwa Tergugat II merasa ia merupakan pembeli yang beritikad baik karena melakukan jual beli secara sah sehingga berhak atas perlindungan hukum. Namun permohonan Kasasi Tergugat II tersebut ditolak oleh Mahkamah Agung dengan pertimbangan bahwa asal hak dari tanah yang dikuasai oleh Tergugat II cacat hukum, oleh karena tanah tersebut berasal dari peralihan yang tidak sah yang dilakukan oleh Tergugat I.

Pertimbangan MA: Bahwa alas maupun asal hak dari Penggugat /Pembanding /Termohon Kasasi jelas dan berdasar hukum, sebaliknya asal/alas hak/klaim hak oleh Pemohon Kasasi / Tergugat II/Terbanding II tidak berdasar hukum karena cacat yaitu berasal dari Tergugat I yang tidak memiliki hak atas tanah terperkara a quo.

Putusan MA No.1991 K/Pdt/2012 dalam kasus Mar'I Talib melawan Darmawan, dkk., MA memberikan pertimbangan yang serupa.

Penggugat bernama Mari'I Talib, Direktur PT. Gora Beach Resort dan PT. Gili Primadona, mewakili perusahaan tempatnya bekerja membeli tanah milik para tergugat untuk pembangunan hotel berbintang. Jual beli dilakukan menurut adat setempat (adat Bali), dengan bukti kwitansi. Menurut hukum adat setempat, jual beli tanah adalah sah apabila diketahui oleh kepala dusun.

Menurut penggugat, jual beli tanah sengketa sudah dilakukan sesuai aturan adat. Setelah proses jual beli selesai, objek sengketa tidak diserahkan oleh para tergugat. Para Tergugat masih mengelola dan menikmati hasilnya, walaupun Penggugat sudah berulang kali meminta agar para Tergugat segera menyerahkan tanah sengketa yang sudah dijualbelikan. Atas perbuatan para Tergugat, Penggugat mengajukan gugatan perbuatan melawan hukum yang dilakukan para Tergugat.

Pengadilan Negeri Praya yang mengadili perkara tersebut pada tingkat pertama mengabulkan gugatan Penggugat. Menurut hakim PN Praya, jual beli Penggugat dan para Tergugat adalah sah. Penggugat adalah pembeli yang beritikad baik sehingga harus dilindungi. Namun, putusan tersebut dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi Mataram. Menurut majelis hakim banding, tanah objek sengketa adalah tanah Negara. Sehingga, jual beli yang dilakukan oleh para Tergugat dengan Penggugat, tidak sah.

Atas putusan tersebut, penggugat mengajukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung (MA). menurut Pemohon, PT Mataram telah salah menerapkan hukum. Bukti yang diajukan menunjukkan, tanah sengketa bukan tanah milik Negara, melainkan tanah milik para Tergugat. Antara Penggugat dan para Tergugat telah melakukan perjanjian jual beli, dan Penggugat telah melunaskan harga jual tanah tersebut. MA mengabulkan permohonan kasasi Pemohon. Menurut MA, jual beli antara Penggugat dan para Tergugat adalah sah. Sebab, jual beli tersebut diakui oleh para Tergugat sebagai penjual. Dengan demikian, Penggugat Asal sebagai pembeli beritikad baik harus dilindungi

Kutipan Pertimbangan MA: Bahwa alasan-alasan kasasi tersebut dapat dibenarkan *Judex Facti* (Pengadilan Tinggi) salah menerapkan hukum dalam mempertimbangkan keabsahan jual-beli objek sengketa antara Penggugat dalam pokok perkara dengan para Tergugat dengan pertimbangan: Bahwa jual-beli tanah objek sengketa antara Penggugat Asal dengan para Tergugat telah diakui oleh para Tergugat selaku penjual, dengan demikian jual-beli tersebut sah dan Penggugat Asal sebagai pembeli beritikad baik harus dilindungi.

Pada Tahun 2013, MA memberikan pertimbangan yang berbeda mengenai pembeli beritikad baik. Dalam perkara Nomor 505 K/Pdt/2013, MA membatalkan perjanjian jual beli

dan menyatakan pembeli bukan permbeli beritikad baik. Perkara tersebut terjadi antara Linda Yuliana melawan Semi, dkk.

Sardi dan Ruminem, sepasang suami istri yang sudah meninggal memiliki sebidang tanah dan bangunan tetapi tidak dikaruniai keturunan selama hidupnya. Namun, keduanya memiliki saudara yakni para penggugat dan para turut tergugat. Ruminem meninggal tahun 1994 dan Sardi meninggal tahun 2001. Selepas Ruminem meninggal, Sardi menikah dengan wanita lain yang bernama Kamsiah. Dalam perkawinan keduanya ini, Sardi dan Kamsiah tidak melahirkan keturunan serta harta gono gini. Tahun 2002 (setahun setelah Sardi meninggal), disepakati pembagian warisan yaitu, tanah dan bangunan warisan Sardi dan Ruminem dijual.

Separoh hasil penjualan akan diserahkan kepada ahli waris almarhum Sardi, sedangkan separuh lagi diberikan kepada ahli waris almarhum Ruminem. Kamsiah, diberi hak untuk menempati sebelum laku dijual, Tidak merubah atau menjual barang-barang yang ada di dalam rumah, diberi penghargaan berupa uang senilai 10% dari hasil penjualan, dan apabila tanah rumah terjual yang bersangkutan otomatis pergi. Hal ini disepakati oleh para ahli waris Sardi dan Ruminem, serta Kamsiah sebagai istri kedua Sardi.

Kamsiah (Tergugat I) menjual tanah dan bangunan kepada Linda Yuliana (Tergugat I) tanpa sepengetahuan ahli waris Sardi dan Ruminem. Surat pernyataan waris tunggal yang dibuat Kepala Desa Berbek (Tergugat III) memperlancar transaksi tersebut. Namun, Pengadilan Negeri Nganjuk melalui putusan Nomor 481/Pidana.B/2005/PN.Nganjuk menyatakan bahwa surat pernyataan waris tersebut palsu.

Di tingkat pertama, Pengadilan Negeri Nganjuk mengabulkan gugatan penggugat dan menyatakan bahwa para penggugat dan para turut tergugat merupakan ahli waris Sardi dan Ruminem. Para ahli waris tersebut berhak atas harta peninggalan Sardi dan Ruminem, yang pembagiannya sesuai dengan kedudukan waris masing-masing. Putusan tersebut juga menghukum para tergugat untuk menyerahkan obyek sengketa dalam keadaan kosong kepada para penggugat. Putusan PN Nganjuk ini diperkuat oleh PT Surabaya.

Atas putusan tersebut, tergugat mengajukan kasasi. Salah satu alasan kasasi pemohon yaitu pemohon membeli tanah bersertifikat atas nama kamsiah, dan proses pembeliannya telah sesuai prosedur dan tata cara yang ditentukan, yaitu di hadapan Pejabat yang berwenang, beritikad baik dan ada pembayaran uang. Namun, alasan tersebut ditolak MA. Menurut majelis, jual beli atas tanah meskipun dilakukan di depan PPAT adalah cacat secara hukum apabila jual beli tersebut dibuat atas dasar surat yang palsu.

Mengenai perlindungan atas pihak ketiga yang beritikad baik tampaknya belum ada kesamaan pandangan di Mahkamah Agung. Hal ini terlihat dari putusan-putusan di atas.

Opini

Menyoal Rekrutmen Hakim

Oleh: Della Sri Wahyuni¹

Pendahuluan

Sejak ditetapkannya UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, hakim pada pengadilan tingkat pertama dan banding menyandang status sebagai pejabat negara. Namun, undang-undang ini tidak memberikan penjelasan lebih lanjut tentang perubahan status hakim dari pegawai negeri sipil (PNS) menjadi pejabat negara. Yang jelas, perubahan tersebut tidak terlepas dari penyatuan atap lembaga peradilan yang ditandai oleh lahirnya UU No. 35 Tahun 1999.

Sulit menentukan kaitan langsung antara penyatuan atap dengan perubahan status hakim. Tetapi, yang pasti penyatuan atap membutuhkan perubahan status hakim. Sebab, tidak konsisten ketika pengelolaan organisasi, administrasi, dan keuangan pengadilan sudah menjadi wewenang Mahkamah Agung (MA RI), tetapi personil hakim masih berstatus PNS, yang dalam konteks administrasi kepegawaian berada di bawah eksekutif.

Selain itu, perubahan status hakim dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan hakim. Sejak tahun 1994, gaji dan tunjangan bagi hakim sudah diatur dalam struktur tersendiri². Namun, dengan status yang tidak berubah, perjuangan korps kehakiman untuk meningkatkan kesejahteraan dikhawatirkan akan memunculkan gejolak di kalangan PNS lainnya. Dengan status sebagai pejabat negara, penggajian, tunjangan maupun fasilitas lain bagi hakim tentunya akan berbeda dengan PNS dan upaya untuk meningkatkannya akan lebih mudah.

Peningkatan kesejahteraan hakim hanya salah satu bagian dari konsekuensi perubahan status hakim. Lebih dari itu, perubahan status hakim menjadi pejabat negara membawa implikasi yang amat luas terhadap pembinaan SDM hakim. Di sinilah sebenarnya titik krusial dari penyatuan atap dan perubahan status hakim. Satu diantara implikasi yang luas tersebut adalah rekrutmen hakim.

Pasca perubahan status hakim menjadi pejabat negara, pertanyaan yang kemudian muncul adalah bagaimana dengan rekrutmen hakim khususnya hakim pada pengadilan tingkat pertama?

1 Peneliti pada Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP)

2 Sebagaimana diatur dalam PP No. 33 Tahun 1994 yang ditindaklanjuti kemudian oleh Keppres No. 10 Tahun 1995 mengenai Tunjangan Hakim.

Jika sudah tidak bestatus sebagai PNS, apakah rekrutmen hakim serta merta mengikuti proses rekrutmen pejabat negara pada umumnya? siapa yang berwenang melaksanakan rekrutmen? Dan bagaimana mekanisme rekrutmen hakim idealnya pasca perubahan status tersebut?

Berbagai pertanyaan itu sayangnya tidak terjawab dengan jelas dalam berbagai undang-undang yang dibentuk setelah penyatuan atap. UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang kemudian disusul oleh paket perubahan undang-undang badan peradilan³ tidak mengatur secara jelas tentang rekrutmen hakim. Bahkan status hakim sebagai “pejabat negara” pun diatur secara tidak sama dalam undang-undang tersebut.⁴

Paket perubahan undang-undang badan peradilan menghapuskan persyaratan “PNS” bagi calon hakim, dan mengatur juga bahwa rekrutmen hakim dilaksanakan oleh MA RI bersama-sama dengan KY. Namun, undang-undang tersebut tidak mengatur lebih lanjut tentang mekanisme rekrutmen hakim, termasuk pembagian wewenang yang jelas antara MA dengan KY dalam pelaksanaan rekrutmen.

Tulisan singkat ini akan mencoba menguraikan poin-poin yang menjadi pertanyaan di atas yang dikaitkan dengan rencana penyusunan RUU Jabatan Hakim. Tulisan ini tentunya tidak berpretensi memberikan solusi final terhadap segala isu yang dibahas. Beberapa hal yang muncul sebagai usulan rekomendasi dalam tulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dalam penyusunan RUU Jabatan Hakim, khususnya pada bagian rekrutmen hakim.

Status Hakim: PNS atau Pejabat Negara

Salah satu alasan tidak adanya rekrutmen hakim 5 tahun terakhir adalah belum ada payung hukum yang mengatur secara jelas tentang rekrutmen hakim sebagai pejabat negara. Rekrutmen hakim terakhir di tahun 2010 lalu dilaksanakan dengan mengikuti mekanisme rekrutmen PNS. Tidak itu saja, calon hakim pun masih menyangang status sebagai PNS. Dari hal ini, sebenarnya terdapat satu pertanyaan besar yang mengemuka, dengan perubahan status menjadi pejabat negara, apakah pola rekrutmen hakim otomatis mengikuti pola rekrutmen pejabat negara? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, menjadi penting untuk menelaah kembali perihal status hakim sebagai pejabat negara.

Konsep kepegawaian di Indonesia tidak memberikan definisi ataupun batasan yang jelas tentang pejabat negara. Beberapa peraturan perundang-undangan mengatur karakter khusus pejabat negara, diantaranya: (a) pengangkatan dilakukan melalui mekanisme tertentu yang biasanya bersifat politis; (b) tidak terdapat jenjang karir setelah pengangkatan; (c) kedudukan pejabat negara dalam suatu lembaga negara bersifat setara; (d) memiliki independensi dan akuntabilitas tertentu; dan (e) aturan kesejahteraan dan protokoler sendiri.

3 UU No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU Peradilan Umum; UU No. 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU Peradilan Agama; UU No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU Peradilan TUN.

4 Hakim berstatus sebagai pejabat negara secara eksplisit disebut dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. UU No. 48 Tahun 2009 menyebutkan hakim sebagai pejabat negara yang melakukan kekuasaan kehakiman, sedangkan paket perubahan undang-undang badan peradilan menyebut hakim sebagai pejabat yang melaksanakan tugas kekuasaan kehakiman.

Ciri-ciri ini hampir tidak dimiliki oleh hakim. Dalam menjalankan tugasnya mengadili perkara, selain keahlian dan pengetahuan, hakim dituntut untuk memiliki integritas yang tinggi, moral dan karakter yang baik serta sikap tidak memihak (*independen*). Sederhananya, hakim adalah jabatan yang menitikberatkan pada aspek keahlian dan integritas. Selain itu, masa jabatan hakim tidak dibatasi dalam periode tertentu dan oleh karenanya hakim memiliki pola jenjang karir dalam proses pembinaan kepegawaiannya. Dari perbandingan tersebut, dapat disimpulkan bahwa jabatan hakim memiliki karakter yang berbeda dengan jabatan ‘pejabat negara’, bahkan pada tingkatan tertentu jabatan hakim mirip dengan PNS.

Karena itu, RUU Jabatan Hakim sebaiknya mendefinisikan ulang hal tersebut. Hal yang perlu digarisbawahi adalah hakim di Indonesia merupakan jabatan dengan karakteristiknya sendiri, yang pada batasan tertentu kurang tepat jika disebut sebagai pejabat negara, dan keliru jika digolongkan sebagai PNS. Rancangan undang-undang ini tidak sekedar mengukuhkan nomenklatur baru bagi jabatan hakim, tetapi juga mengatur secara jelas konsekuensi dari jabatan tersebut.

Model Rekrutmen Hakim dan Kaitannya dengan Status “Pejabat Negara”

Kembali ke pertanyaan awal yang membuka bagian ke dua tulisan ini, apakah pola rekrutmen hakim otomatis mengikuti pola rekrutmen pejabat negara? Sempat disinggung sebelumnya bahwa pejabat negara dipilih dalam mekanisme seleksi yang biasanya bersifat politis. Bisa dipilih langsung oleh publik atau ditunjuk oleh suatu kekuasaan tertentu. Dua metode ini sebenarnya tidak asing dalam proses seleksi/rekrutmen hakim, khususnya di negara-negara yang menganut tradisi hukum *common law*. Amerika misalnya,⁵ hakim dipilih dalam berbagai model seleksi, dan bisa berbeda antara satu negara bagian dengan negara bagian yang lain. Umumnya hakim dipilih dalam pemilihan langsung dan juga melalui proses seleksi melalui integrasi pemerintah dengan legislatif.

Sebaliknya, pada negara-negara *civil law* (Indonesia salah satunya), hakim direkrut dalam satu sistem karir yang tertutup. Hakim diangkat dari lulusan sekolah hukum (*fresh graduate*) untuk selanjutnya mengikuti pendidikan dan pelatihan, serta pembinaan karir sampai berakhirnya masa jabatan.

5 Fiona O’Connel dan Ray McCaffrey, *Judicial Appointments in Germany and the United States*. Northern Ireland Assembly, 2012. Dalam sistem peradilan Amerika Serikat dikenal berbagai jenis pengadilan. Secara umum dapat dibagi antara pengadilan federal dengan pengadilan pada negara bagian. Model seleksi untuk hakim pada dua pengadilan ini pun beragam. Antara satu negara bagian dengan negara bagian yang lain bisa saja memiliki model perekrutan yang berbeda. Secara umum terdapat 4 (lima) metode perekrutan hakim: (i) pemilihan berdasarkan sistem *merit*, afiliasi politik masih ada dalam sistem ini, tetapi calon hakim dipilih oleh publik untuk selanjutnya diajukan ke pemerintahan negara bagian untuk ditetapkan (ii) *partisipan election system*, yaitu hakim yang dipilih harus mendapatkan dukungan dari partai politik, proses pemilihan ini dilaksanakan dari tahap konvensi lalu nominasi. Sistem seperti ini berlaku di 13 negara bagian; (iii) *Nonpartisan election system*, dukungan partai politik tidak berpengaruh, hakim dipilih sendiri melalui pemilihan. Sistem ini diterapkan di 16 negara bagian; (iv) *Gubernatorial dan legislative appointment system*, kedekatan antara calon dengan partai politik masih ada, tetapi pemilihannya tidak dilakukan secara langsung. Sistem ini berlaku di 8 negara bagian.

Dua model besar seleksi tersebut (terbuka dan tertutup), masing-masing dengan kelebihan dan kekurangannya. Kecenderungan positif dari mekanisme rekrutmen hakim pada negara *common law* diantaranya: (a) hakim dapat diseleksi dari kalangan yang lebih luas; (b) hakim yang diangkat cenderung berpikiran independen; (c) kepercayaan masyarakat kepada hakim lebih besar, karena masyarakat memiliki peluang dalam menentukan figur hakim yang ideal. Namun, kekurangan dari mekanisme ini adalah saratnya campur tangan politik dalam prosesnya. Hal ini yang kemudian menjadi tantangan di kemudian hari bagi negara-negara *common law*, bahwa proses rekrutmen yang seperti itu berpotensi mengancam independensi hakim. Di sisi lain, hakim akan punya kecenderungan memutus perkara dengan pertimbangan yang “populer” di kalangan pemilihnya, untuk mempertahankan suara di pemilihan berikutnya.

Sementara itu, seleksi hakim pada negara-negara *civil law* cenderung tidak politis. Akan tetapi, hakim yang terpilih akan bekerja dalam sistem birokrasi yang membuat para hakim cenderung tidak kreatif dan tidak terbuka dalam merespon berbagai permasalahan hukum baru yang mungkin timbul.

Terlepas dari itu, perlu diingat bahwa *design* pelaksanaan rekrutmen hakim di suatu negara dipengaruhi oleh beragam faktor, antara lain: kondisi sosial politik; dinamika dan kultur masyarakatnya; sistem pendidikan hukum, dan seterusnya. Sebagai contoh, hakim yang dipilih dalam sistem pemilihan yang terbuka tidak akan dipercaya masyarakat jika sistem politik di negara tersebut bersifat otoriter. Demikian juga sebaliknya.

Jika penjelasan di atas dikontekstualisasikan dengan kondisi di Indonesia, pemilihan hakim secara terbuka maupun dari kesepakatan politis diantara lembaga negara belum mungkin untuk dilaksanakan saat ini. Pasalnya, aspek pendukung seperti sistem politik, kultur masyarakat, serta sistem pendidikan hukum masih mengandung beberapa kelemahan. Namun, bukan tidak mungkin beberapa hal dari sistem pemilihan terbuka diadaptasi dalam proses rekrutmen hakim di Indonesia. Misalnya, calon hakim di tingkat pertama adalah sarjana hukum (atau berlatarbelakang ilmu hukum) yang sudah berpengalaman menjalani karir di bidang hukum untuk jangka waktu tertentu.

Terkait dengan RUU Jabatan Hakim, sebaiknya penyusun undang-undang tidak buru-buru mengubah model rekrutmen hakim menjadi terbuka layaknya praktik pada negara *common law*. Selain alasan yang dikemukakan di atas, yang paling penting adalah bagaimana undang-undang ini nantinya bisa mengatur suatu sistem rekrutmen hakim yang baik sehingga melahirkan hakim-hakim yang berkualitas, berpikiran terbuka, dan mampu untuk bersikap independen. Tentunya titik berat dalam hal ini adalah mekanisme pelaksanaan rekrutmen hakim dengan segala prinsip yang perlu diejawantahkan serta karakteristik jabatan hakim itu sendiri.

Prinsip-prinsip Pelaksanaan Rekrutmen Hakim

Mengingat pentingnya rekrutmen sebagai faktor penunjang bagi keberhasilan pengelolaan SDM hakim secara keseluruhan, terdapat beberapa prinsip yang harus dipenuhi dalam sistem rekrutmen hakim. Prinsip pertama adalah objektivitas, prinsip ini menghendaki pelaksanaan

rekrutmen dilakukan secara obyektif dan karenanya harus ada parameter yang obyektif pula dalam melakukan proses rekrutmen. Prinsip kedua adalah transparansi dan akuntabilitas, seluruh tahapan proses rekrutmen dilakukan secara terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.

Prinsip berikutnya adalah kompetensi, seorang hakim dituntut untuk memiliki kompetensi/keahlian yang tinggi di bidang hukum, karena itu proses rekrutmen harus didukung oleh metode pengujian maupun materi ujian yang bisa mengukur tingkat kompetensi calon hakim. Proses rekrutmen harus dilakukan oleh pihak-pihak yang memiliki kapasitas untuk mengukur hal tersebut. Disamping itu, terdapat prinsip-prinsip independensi hakim yang berlaku secara internasional yang wajib menjadi rujukan penyusun undang-undang dalam merumuskan RUU Jabatan Hakim.

Beberapa diantaranya adalah: (1) rekrutmen hakim harus diselenggarakan berdasarkan sistem merit⁶; (2) rekrutmen dilaksanakan oleh badan independen termasuk di dalamnya representasi dari pengadilan;⁷ (3) rekrutmen diselenggarakan berdasarkan faktor-faktor yang obyektif dan transparan, serta kualifikasi yang profesional;⁸ dan (4) dalam rekrutmen hakim tidak boleh ada diskriminasi atas dasar ras, warna kulit, jenis kelamin, agama, pandangan politik, suku dan status kelahiran;⁹ dan (5) calon hakim yang direkrut harus memiliki wawasan kebangsaan.¹⁰

Pelaksanaan Rekrutmen Hakim

Studi dalam Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan SDM Hakim yang disusun oleh MA pada tahun 2003 mencatat beragam persoalan dalam proses rekrutmen hakim yang dilaksanakan selama periode dua atap lembaga peradilan. Mulai dari penentuan formasi hakim yang tidak sesuai kebutuhan, mekanisme seleksi (pengujian dan materi ujian) yang tidak sejalan dengan tanggung jawab jabatan, sampai dengan proses penentuan kelulusan yang tidak transparan.

Walaupun studi ini dilakukan tahun 2003, sekiranya berbagai permasalahan yang diuraikan masih kontekstual dan relevan dengan kondisi terakhir pelaksanaan rekrutmen hakim di tahun 2010. Berbagai permasalahan tersebut harus menjadi perhatian penyusun undang-undang jabatan hakim, meskipun beberapa diantaranya tidak akan menjadi muatan aturan dalam undang-undang. Namun, setidaknya pembahasan tentang rekrutmen hakim dalam RUU ini menjadi lebih menyeluruh.

6 *International Bar Association Resolutions Minimum Standards Of Judicial Independence* 1982

7 *The Universal Charter of The Judge*, Central Council of the International Association of Judges in Taipei (Taiwan) on November 17, 1999, article 9.

8 *Ibid.*

9 *United Nations Basic Principles on the Independence of the Judiciary*, Resolusi Sidang Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa Nomor 40/32 tanggal 29 November 1985 dan 40/146.

10 *Ibid.*

Pertama, terkait penentuan formasi hakim. Yang menjadi permasalahan selama ini, penentuan formasi hakim seringkali tidak sesuai dengan kebutuhan riil pengadilan dan parameter penentuan formasi tersebut seringkali tidak konsisten. Beberapa variabel yang menentukan formasi hakim adalah:¹¹ (i) klasifikasi kelas pengadilan; (ii) sifat dan jenis pekerjaan; (iii) volume pekerjaan; (iv) beban (bobot) perkara; dan (v) jumlah pangkat dan jabatan serta peralatan yang tersedia. Namun, pada saat penentuan formasi, variabel yang digunakan hanyalah kelas pengadilan, dan disinilah letak permasalahannya. Parameter penentuan kelas pengadilan tidak sama dengan parameter yang digunakan dalam penentuan formasi hakim. Penentuan kelas pengadilan berdasarkan pada jumlah perkara tanpa mempertimbangkan bobot perkara dan data produktivitas hakim dalam memutus.

Sebagai contoh, pengadilan A jumlah perkaranya besar tetapi bobot perkaranya ringan, karena didominasi oleh perkara ringan atau perkara pelanggaran lalu lintas. Sebaliknya, pengadilan B dengan jumlah perkara yang sedikit tetapi memiliki bobot yang berat. Jika penentuan jumlah hakim yang dibutuhkan hanya berdasarkan kelas, maka pengadilan A tentunya akan mendapat formasi lebih banyak ketimbang pengadilan B. Padahal, dengan bobot perkara yang berat, waktu penyelesaian perkara akan menjadi lebih lama dan jumlah hakim seharusnya lebih banyak. Akibatnya, akan terdapat distribusi hakim yang tidak merata antara pengadilan yang satu dengan yang lainnya.

Kaitannya dengan penyusunan RUU Jabatan Hakim, minimal dalam undang-undang ini diatur prinsip umum terkait penentuan formasi, seperti: (i) Parameter penentuan formasi haruslah objektif, konsisten, dan berdasarkan pada analisis beban kerja dan bobot perkara; (ii) Penentuan formasi secara rinci per pengadilan yang disusun (direview) setiap tahunnya.

Kedua, terkait mekanisme seleksi. Yang menjadi permasalahan selama ini, mekanisme seleksi yang digunakan dalam rekrutmen hakim tidak sesuai dengan karakteristik dan tanggung jawab jabatan hakim. Sebagaimana ulasan sebelumnya, hakim adalah jabatan yang mengutamakan kompetensi (keahlian), integritas, sifat imparial dalam memutus perkara, dan kepatuhan terhadap kode etik dan pedoman perilaku. Karena itu, mekanisme yang digunakan haruslah bisa menggali setidaknya 3 (tiga) aspek tersebut dari peserta seleksi hakim.

Ketiga, terkait dengan pelaksana rekrutmen. Selama sistem dua atap berlaku, rekrutmen hakim dilaksanakan oleh Departemen Kehakiman dan HAM bersama dengan MA RI. Setelah penyatuan atap, rekrutmen hakim dilaksanakan oleh MA RI yang dalam hal tertentu masih berkoordinasi dengan Kementerian PAN RB dan Badan Kepegawaian Negara karena pola rekrutmen hakim masih dari jalur PNS. Setelah tahun 2009, undang-undang badan peradilan mengamanatkan rekrutmen hakim dilaksanakan oleh MA RI bersama KY.¹² Namun, batasan wewenang dalam pelaksanaan rekrutmen antara MA RI dengan KY tidak diatur secara jelas dalam undang-undang tersebut, sebaliknya didelegasikan kepada MA dan KY untuk mengatur hal demikian dalam peraturan bersama MA-KY.

Di tahun 2012, MA dan KY menetapkan Peraturan Bersama No. 01 Tahun 2012 mengenai Seleksi Pengangkatan Hakim yang memberikan wewenang bagi KY dalam menguji cakm

11 Kertas Kerja Pembaruan Sistem Pembinaan SDM Hakim. Mahkamah Agung, 2003, hlm. 73

12 Saah satunya lihat Pasal 14 A UU No. 49 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua UU Peradilan Umum

terkait Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim serta memantau perilaku calon hakim selama proses pendidikan. Peraturan ini sendiri berlaku setelah proses rekrutmen hakim dilaksanakan oleh MA RI di tahun 2010. Bisa dikatakan peraturan bersama tersebut belum dilaksanakan sejak ditetapkan oleh dua lembaga tersebut.

Di tahun 2014, MA dan KY kembali merancang peraturan bersama terkait rekrutmen hakim. Namun, antara MA dan KY tidak diperoleh kesepakatan, yang kemudian wewenang KY dalam proses rekrutmen hakim digugat ke MK. Melalui putusan Nomor 43/PUU-XIII/2015, MK menyatakan KY tidak berwenang melakukan rekrutmen hakim.

Hal tersebut perlu direspon secara bijak oleh RUU Jabatan Hakim. Jika penyusun undang-undang tetap memilih melibatkan KY atau pihak lain dalam proses rekrutmen hakim, maka batasan wewenang dan tugas masing-masing pihak haruslah didefinisikan secara jelas. Sebaliknya, jika undang-undang memberikan wewenang rekrutmen sepenuhnya kepada MA, maka perlu dipastikan bahwa proses rekrutmen tersebut dilaksanakan secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan.

Biodata Anotator dan Penulis

Luhut M.P Pangaribuan

Luhut M.P Pangaribuan memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI) pada tahun 1981. Kemudian melanjutkan studi Pascasarjana di Universitas Nottingham, Inggris untuk mendapatkan gelar “LL.M”, pada tahun 1990. Selain berprofesi sebagai Advokat, Luhut juga mengajar di Fakultas Hukum UI, pada program sarjana sebagai dosen tetap dan pascasarjana cum advokat. Pada tahun 2009, Luhut menyelesaikan studi Doktorat di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

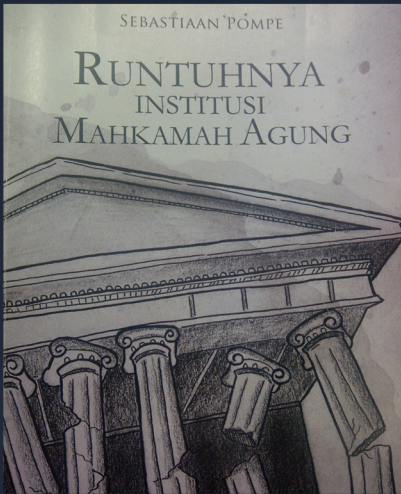
Miko S. Ginting

Miko Ginting adalah peneliti di Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK). Pada 2012, ia menyelesaikan studinya dan memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Universitas Padjadjaran. Pada 2014, ia berkesempatan mengikuti Summer School on Social Science Research Method di National University of Singapore. Saat ini, selain melakukan penelitian, ia juga terlibat aktif dalam berbagai aktivitas kelompok masyarakat sipil untuk pembaruan hukum, seperti Koalisi untuk Pembaharuan Hukum Acara Pidana, Aliansi Nasional Reformasi KUHP, Koalisi Masyarakat Sipil Anti Pemidanaan Yang Dipaksakan, dan masih banyak lagi. Ia tengah bersiap dengan antusiasme tinggi untuk menjalani aktivitas barunya sebagai tenaga pengajar di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera.

info buku

Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung

Sebastiaan Pompe



Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) menerbitkan buku “Runtuhnya Institusi Mahkamah Agung” yang ditulis oleh Sebastiaan Pompe. Buku ini merupakan terjemahan disertai Pompe dengan judul “The Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse”.

Melalui analisis Pompe, kita bisa mulai memahami mengapa reformasi hukum berjalan sedemikian alot sejak 1998, bahkan kita bisa mengamati beberapa implikasi bagi strategi-strategi reformasi itu (Daniel S. Lev)

Harga buku : Rp. 188.000
(Untuk pembelian langsung diskon 25%)

Untuk pemesanan hubungi : Kantor LeIP (021-83791616) Alfeus (081237215638) atau datang ke kantor LeIP Alamat : *Puri Imperium Office Plaza. Unit G1A Jakarta Pusat*

koleksi dictum

Dictum diterbitkan sebagai alat kontrol publik atas putusan-putusan pengadilan dan untuk memperkaya perkembangan serta dirkususi ilmu hukum secara umum. Redaksi menerima naskah kajian atas putusan pengadilan yang belum pernah diterbitkan media lain

Dictum dapat diunduh di
www.indekshukum.org

